

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/132187>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

194

**Ter vergelijking:
een studie naar
het Franse
vooronderzoek
in strafzaken**

Onderzoek en beleid

P.A.M. Verrest



**Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

2001

Exemplaren van dit rapport kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, Kamer KO 14
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Fax: (070) 3 70 45 07
E-mail: aeind@best-dep.minjus.nl

Per rapport wordt f 40 / € 18,15 in rekening gebracht (incl. verzending)
Justitiemedewerkers ontvangen het rapport gratis

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

© 2001 WODC

Auteursrecht voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorrecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Voorwoord

Dit is het eindrapport van het WODC-onderzoek naar de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken. Na twee jaar onderzoek was het niet makkelijk om alle resultaten in één rapport te krijgen. In overleg met de begeleidingscommissie heb ik gekozen voor een benadering waarin het accent ligt op een uitvoerige beschrijving van het Franse recht. Tegelijk is ook het Nederlandse recht als vergelijkende component zoveel mogelijk opgenomen. Als gevolg van deze benaderingswijze heeft het rapport een behoorlijke omvang gekregen, hetgeen naar ik mag hopen niet op voorhand elke zin om het te lezen wegneemt. Het beeld is evenwel helder. De lezer zal tot de conclusie komen dat de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in Frankrijk en die van hun ambtgenoten in Nederland op het eerste gezicht veel overeenkomsten vertonen, maar bij nadere bestudering juist vrijwel onvergelijkbaar zijn. Dit is met het oog op de doelstelling van het onderzoek een zeer interessant gegeven.

Tijdens het onderzoek heb ik veel steun gehad aan de verhelderende blik van prof. mr. Y. Buruma, prof. dr. O. Echappé en mijn begeleider bij het WODC, mr. dr. E. Niemeijer. Prof. Echappé heeft mij tijdens een verblijf aan de Université Paris V in 1995-1996 'ingewijd' in het Franse strafprocesrecht. Hij is nauw betrokken geweest bij het onderzoek en heeft de conclusies ten aanzien van het Franse recht gecontroleerd.

Veel dank ben ik verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie voor hun actieve rol tijdens het onderzoek. Een speciale vermelding geldt hierbij mr. P.C. Kortenhorst, die zowel voor het onderzoek in Frankrijk als voor het onderzoek in Nederland een belangrijke steun was. Verder kon ik voor het onderzoek in Frankrijk altijd rekenen op de hulp van mw. mr. S. Petit-Leclair (magistrat de liaison voor Frankrijk te Den Haag), mr. N. Bonnal (ten tijde van het onderzoek secretaris-generaal van het Cour de cassation te Parijs), mr. J-P. Simonnot (hoofdofficier van justitie te Bobigny), mw. mr. C. Pignon (ten tijde van het onderzoek hoofd van het Bureau de la lutte contre la criminalité organisée) en mw. mr. S. Djemni-Wagner (officier van justitie te Bobigny). Ook voor het onderzoek in Nederland ben ik veel personen dank verschuldigd, waarbij ik speciaal mr. J.J.Th.M. Pieters, officier van justitie te 's-Hertogenbosch, wil noemen.

Mijn dank gaat ook uit naar H.M. Ambassade te Parijs voor de genoten gastvrijheid tijdens het onderzoek in Frankrijk.

Wat betreft de redactiefase van het onderzoek moet naast een woord van dank voor de leden van de begeleidingscommissie en de leescommissie, ook een dankbetui-

ging uitgaan naar mr. R.A.F. Gerding, magistrat de liaison voor Nederland te Parijs en wederom mw. Petit-Leclair.

Niet alles wat ik in het onderzoek heb ontdekt, komt tot uitdrukking in dit eindrapport. Op de eerste plaats geldt dat voor resultaten van het onderzoek die niet aan de orde komen bij de beantwoording van de probleemstelling. Deze hoop ik de komende tijd elders te publiceren, zoals ik dat ook tijdens het onderzoek heb gedaan. Maar ik kan in het rapport vooral onmogelijk het grote enthousiasme van de circa 70 respondenten in Frankrijk en Nederland beschrijven. Ik heb mogen vaststellen dat de respondenten bijzonder geïnteresseerd zijn in de wederzijdse problemen, oplossingen en ideeën. Hun enthousiasme heeft ertoe geleid dat het onderzoek zich van een eenmansoperatie tot een collectief werk heeft ontwikkeld.

De dataverzameling voor het onderzoek is afgesloten op 1 januari 2001.

Inhoud

Afkortingen

Samenvatting 1

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | Inleiding 19 | |
| 1.1 | Het onderzoek 22 | |
| 1.2 | Doel van het onderzoek en probleemstelling 23 | |
| 1.2.1 | Doel van het onderzoek 23 | |
| 1.2.2 | Probleemstelling 23 | |
| 1.2.3 | Onderzoeksvragen 23 | |
| 1.3 | Toelichting op de probleemstelling en onderzoeksvragen 24 | |
| 1.3.1 | Deelonderzoeken 24 | |
| 1.3.2 | Keuze focuspunt onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit | 24 |
| 1.3.3 | Andere elementen van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris 25 | |
| 1.4 | Methoden 26 | |
| 1.4.1 | Rechtsvergelijking 26 | |
| 1.4.2 | Methoden 26 | |
| 1.4.3 | De vergelijking van cijfers 29 | |
| 1.5 | Opbouw onderzoek 30 | |
| 1.5.1 | Opbouw en inhoud 30 | |
| 1.5.2 | Vergelijking 30 | |
| 1.5.3 | Conclusie en aanbevelingen 30 | |
| 1.5.4 | Leeswijzer 31 | |
| 2 | Inleiding in het Franse recht en de rechtspraktijk 33 | |
| 2.1 | Het Franse strafprocesrecht 33 | |
| 2.1.1 | Ontwikkelingen in de laatste decennia 33 | |
| 2.1.2 | Ontwikkelingen in de praktijk 34 | |
| 2.1.3 | Réforme de la Justice 35 | |
| 2.2 | Grondslagen van het strafprocesrecht 36 | |
| 2.2.1 | Action publique en action civile 36 | |
| 2.2.2 | Drie soorten strafbare feiten 37 | |
| 2.3 | Het vooronderzoek in strafzaken 38 | |
| 2.3.1 | Opsporingsonderzoek 38 | |
| 2.3.2 | De beslissing omtrent vervolging 38 | |

- 2.3.3 Gerechtelijk vooronderzoek 39
- 2.3.4 Verdenking 39
- 2.3.5 Bewijsvergaring 40
- 2.3.6 Onderzoeksgeheim 41
- 2.3.7 De regeling van enkele dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden 42
- 2.4 De belangrijkste organen in het strafproces 51
- 2.4.1 Politie 51
- 2.4.2 Justitie 56
- 2.4.3 Openbaar bestuur 62
- 2.5 Rechtscultuur: justitie in de Franse samenleving 63
- 2.5.1 De positie van het slachtoffer 63
- 2.5.2 Relatie politie – burger 63
- 2.5.3 Veiligheidsconvenanten 64
- 2.5.4 Relatie justitie – burger 64
- 2.5.5 Relatie politie – justitie 66
- 2.5.6 Relatie justitie – politiek 66
- 2.5.7 De positie van de wetenschap 68

3 Criminaliteitsbestrijding in Frankrijk 71

- 3.1 Beleid in de opsporing 71
- 3.1.1 Gedogen 71
- 3.1.2 Prioriteitstelling 72
- 3.1.3 Drugsbeleid 73
- 3.2 Begripsbepaling zware en georganiseerde criminaliteit 78
- 3.2.1 Wetgeving 78
- 3.2.2 Wetenschap 80
- 3.2.3 Opsporingspraktijk 80
- 3.3 Criminaliteitsbeeld 81
- 3.3.1 Vormen van criminaliteit 81
- 3.3.2 Structuur van criminele organisaties 85
- 3.4 Bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit 86
- 3.4.1 Strategie in de opsporing 86
- 3.4.2 Ontwikkelingen: bestrijding van witwassen en financieel-economische criminaliteit 88
- 3.5 Conclusies 93

4 De positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces – inleiding 95

- 4.1 De positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces 95
- 4.2 Het karakter van de officier van justitie en de rechter-commissaris 96

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.3 | Interviews | 97 |
| 4.4 | Opbouw van het onderzoek | 97 |
| 5 | Het Franse en het Nederlandse Openbaar Ministerie | 99 |
| 5.1 | Gemeenschappelijke kenmerken | 99 |
| 5.1.1 | Taken van het Openbaar Ministerie | 99 |
| 5.1.2 | Het dubbelzinnige karakter van het Openbaar Ministerie in de rechtshandhaving | 99 |
| 5.1.3 | Het Openbaar Ministerie als uitvoeringsorgaan | 100 |
| 5.1.4 | Het magistratelijke karakter van het Openbaar Ministerie | 100 |
| 5.2 | De reorganisatie van het Franse Openbaar Ministerie | 101 |
| 5.2.1 | Aanleiding tot de huidige reorganisatie | 101 |
| 5.2.2 | Het werk van de commissie-Truche | 101 |
| 5.2.3 | De reorganisatie van het Openbaar Ministerie in de Réforme de la Justice | 104 |
| 5.2.4 | De reacties op de voorgestelde reorganisatie | 104 |
| 5.2.5 | Stilstand | 106 |
| 5.2.6 | Gevolgen van de stopzetting van de reorganisatie | 106 |
| 5.3 | De reorganisatie van het Nederlandse Openbaar Ministerie | 107 |
| 5.3.1 | Het werk van de commissie-Donner | 107 |
| 5.3.2 | Het verloop van de reorganisatie | 108 |
| 5.3.3 | De reacties op de voorgestelde reorganisatie | 108 |
| 5.3.4 | De hoofdpunten van de definitieve reorganisatie | 109 |
| 5.4 | Conclusies | 109 |
| 6 | De positie en het karakter van de officier van justitie en de rechter-commissaris | 111 |
| 6.1 | De positie en het karakter van de Franse officier van justitie | 111 |
| 6.1.1 | Benoeming | 111 |
| 6.1.2 | Interne, externe controle | 111 |
| 6.1.3 | Het karakter van de officier van justitie | 116 |
| 6.1.4 | Interviews met officieren van justitie | 118 |
| 6.2 | De positie en het karakter van de Nederlandse officier van justitie | 119 |
| 6.2.1 | Benoeming | 119 |
| 6.2.2 | Interne en externe controle | 120 |
| 6.2.3 | Het karakter van de officier van justitie | 122 |
| 6.2.4 | Interviews met officieren van justitie | 123 |
| 6.3 | De positie en het karakter van de Franse rechter-commissaris | 124 |
| 6.3.1 | Benoeming | 124 |
| 6.3.2 | Interne en externe controle | 125 |
| 6.3.3 | Het karakter van de rechter-commissaris | 130 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.3.4 | Interviews | 132 |
| 6.4 | De positie en het karakter van de Nederlandse rechter-commissaris | 133 |
| 6.4.1 | Benoeming | 133 |
| 6.4.2 | Interne en externe controle | 134 |
| 6.4.3 | Het karakter van de rechter-commissaris | 137 |
| 6.4.4 | Interviews | 139 |
| 6.5 | Conclusies | 141 |
| 7 | Sturing en controle van de politie – inleiding | 143 |
| 7.1 | Het begrip sturing en controle | 143 |
| 7.2 | Vormen van sturing en controle | 143 |
| 7.2.1 | Beheer van de politie | 144 |
| 7.2.2 | Sturing en controle in algemene zin | 144 |
| 7.2.3 | Sturing en controle op zaaksniveau | 145 |
| 7.3 | Een vierde vorm van sturing en controle: centralisatie van de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit | 145 |
| 7.4 | Opbouw van het onderzoek | 146 |
| 8 | Beheer van de politie | 147 |
| 8.1 | Frankrijk | 147 |
| 8.1.1 | Beheer van de politie | 147 |
| 8.1.2 | Beheer of medezeggenschap door de minister van Justitie | 148 |
| 8.1.3 | Beheer of medezeggenschap op regionaal en lokaal niveau | 149 |
| 8.2 | Nederland | 150 |
| 8.2.1 | Beheer van de politie | 150 |
| 8.2.2 | Beheer of medezeggenschap door de minister van Justitie | 151 |
| 8.2.3 | Beheer of medezeggenschap op regionaal en lokaal niveau | 152 |
| 8.3 | Conclusies | 152 |
| 9 | Centralisatie bij de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit | 155 |
| 9.1 | Frankrijk | 155 |
| 9.1.1 | Beleidsontwikkeling | 155 |
| 9.1.2 | Coördinatie van de opsporing | 156 |
| 9.1.3 | Toetsing van het gebruik van ingrijpende opsporingsmethoden | 158 |
| 9.2 | Nederland | 159 |
| 9.2.1 | Beleidsontwikkeling | 159 |
| 9.2.2 | Coördinatie van de opsporing | 159 |
| 9.2.3 | Toetsing van het gebruik van ingrijpende opsporingsmethoden | 160 |
| 9.3 | Conclusies | 161 |

10 Sturing en controle in algemene zin 163

- 10.1 Frankrijk 163
 - 10.1.1 Het gezag van de officier van justitie 164
 - 10.1.2 Het toezicht van de procureur-generaal 166
 - 10.1.3 Justitiële disciplinaire controle 167
 - 10.1.4 Inspectiediensten 168
 - 10.1.5 Andere vormen van controle 168
- 10.2 Nederland 169
 - 10.2.1 Het gezag van de officier van justitie 169
 - 10.2.2 Het toezicht van het College van procureurs-generaal 170
- 10.3 Conclusies 170

11 Sturing en controle op zaaksniveau 173

- 11.1 Frankrijk 173
 - 11.1.1 De officier van justitie 173
 - 11.1.2 De rechter-commissaris 177
- 11.2 Nederland 181
 - 11.2.1 De officier van justitie 181
 - 11.2.2 De rechter-commissaris 182
- 11.3 Conclusies 184

12 Opsporings- en vervolgingsbeslissingen – inleiding 185

- 12.1 Definitie opsporings- en vervolgingsbeslissingen 185
- 12.2 Onderliggende beginselen 185
- 12.3 De keuze van opsporings- en vervolgingsbeslissingen 186
- 12.4 De gekozen opsporings- en vervolgingsbeslissingen nader belicht 187

13 Opsporings- en vervolgingsbeslissingen – trajectbeschrijving 189

- 13.1 Frankrijk 189
 - 13.1.1 Start van het onderzoek 189
 - 13.1.2 Plan van aanpak; combinatie van opsporingsmethoden 191
 - 13.1.3 Keuze dadergroep en feitencomplex 195
 - 13.1.4 Bepalen moment aanhouding en doorzoeking 202
 - 13.1.5 Beslissing bewaring en gevangenhouding 205
 - 13.1.6 Afscherming van personen en stukken 207
 - 13.1.7 Regelmatigheidscontrole 214
 - 13.1.8 Beslissing verdere vervolging en tenlastelegging 217
- 13.2 Nederland 220
 - 13.2.1 Start van het onderzoek 220
 - 13.2.2 Plan van aanpak; combinatie van opsporingsmethoden 221
 - 13.2.3 Keuze dadergroep en feitencomplex 224

- 13.2.4 Bepalen moment aanhouding en doorzoeking 227
- 13.2.5 Beslissing bewaring en gevangenhouding 229
- 13.2.6 Afscherming van personen en stukken 231
- 13.2.7 Bezwaarschriftprocedures 234
- 13.2.8 Beslissing verdere vervolging en tenlastelegging 235
- 13.3 Conclusie 237

14 Rechtshulp in strafzaken 239

- 14.1 Theoretisch kader 240
 - 14.1.1 Internationaal; verdragsrechtelijk 240
 - 14.1.2 Frankrijk 242
 - 14.1.3 Nederland 246
- 14.2 Frankrijk; interviews en dossierstudie 249
 - 14.2.1 Interviews 249
 - 14.2.2 Dossierstudie 254
- 14.3 Nederland; interviews en dossierstudie 256
 - 14.3.1 Interviews 256
- 14.4 Beschouwing 261
 - 14.4.1 Rechtshulp in Frankrijk en Nederland 261
 - 14.4.2 Een analyse van de problemen in de rechtshulprelatie 261
 - 14.4.3 Oplossingen 262
- 14.5 Een joint team 263
 - 14.5.1 De voorgeschiedenis 263
 - 14.5.2 Een Frans-Nederlands team 264
 - 14.5.3 Het feitelijke optreden van het joint team 266
 - 14.5.4 Een aparte rechtsgrondslag voor het joint team 268
- 14.6 Conclusies 268

15 Casus 271

- 15.1 Frankrijk 271
- 15.2 Nederland 279

16 Vergelijking 285

- 16.1 Vergelijking van de rechtscultuur en criminaliteitsbestrijding 285
- 16.2 Een vergelijking van de deelonderzoeken 287
 - 16.2.1 De positie van het Openbaar Ministerie, de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces 287
 - 16.2.2 De sturing en controle van de politie 290
 - 16.2.3 Opsporings- en vervolgingsbeslissingen 292
 - 16.2.4 Rechtshulp in strafzaken 293

- 16.3 De rol van de officier van justitie 295
- 16.4 De rol van de rechter-commissaris 298

17 Conclusie en aanbevelingen 303

Summary 307

Résumé 309

Literatuur 321

Bijlagen

- 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie 333
- 2 Lijst van geïnterviewde personen 335
- 3 Korte bespiegeling over een Frans-Nederlands joint team 337

Afkortingen

| | |
|------------|---|
| act. | actualité |
| AFP | Agence France-Presse (persbericht) |
| AMAP | Association des Magistrats du Parquet |
| ANP | Algemeen Nederlands Persbureau (persbericht) |
| APJ | Agent de police judiciaire |
| Ass. plén. | Arrest van het Cour de cassation, gewezen in 'assemblée plénière' (verzamelde kamers) |
| B. | Bulletin des arrêts van de Chambre criminelle van het Cour de cassation |
| BERIC | Bureau de l'entraide répressive internationale et des conventions pénales |
| BICC | Bulletin d'information de la Cour de cassation |
| BIRS | Bureau internationale rechtshulp in strafzaken, ministerie van Justitie |
| BOb | Bijzondere Opsporingsbevoegdheden |
| BOD | Bijzondere Opsporingsdienst |
| BRB | Brigade de répression du banditisme |
| BRI | Brigade de recherche et d'intervention |
| BSP | Brigade de répression du trafic illicite de stupéfiants et de la toxicomanie |
| CA | arrest van een Cour d'Appel |
| CASS. | Cour de cassation |
| CC Zwacri | Coördinatiecommissie Zware criminaliteit |
| CESDIP | Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales |
| Ch. d'Acc. | arrest van een Chambre d'Accusation (inmiddels 'Chambre d'Instruction') |
| chron. | chronique |
| CIE | Criminele inlichtingeneenheid (voorheen CID) |
| CLS | Contrats locaux de sécurité |
| CNCIS | Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité |
| CNI | Commission nationale d'indemnisation de la détention provisoire |
| COB | Commissie voor Beurstoezicht |
| comm. | commentaire |
| Const. | Constitution 1958 |

| | |
|-----------|---|
| CP | Code pénal 1994 |
| CPP | Code de procédure pénale |
| CRI | Centrale Recherche Informatiedienst |
| CRIM | aanduiding Circulaire Direction des affaires criminelles et des grâces |
| CRIM. | arrest van de Chambre criminelle van het Cour de cassation |
| CSI | Conseil de Sécurité intérieure |
| CSM | Conseil supérieur de la Magistrature |
| CTC | Centrale Toetsingscommissie |
| D. | Recueil Dalloz |
| DACG | Direction des affaires criminelles et des grâces, Ministère de la Justice |
| DCPJ | Direction centrale de la police judiciaire, Police nationale |
| DD. | Delict en delinquent |
| DNAT | Division nationale anti-terroriste, DCPJ |
| doct. | doctrine |
| Dr. pénal | Droit pénal (revue) |
| DRPJ | Direction régionale de police judiciaire |
| DST | Direction de la surveillance du territoire |
| EHRM | (uitspraak van het) Europees Hof voor de rechten van de mens |
| EJN | Europees justitieel netwerk |
| ERV | Europees Rechtshulpverdrag 1959 |
| EU | Europese Unie |
| EVOS | Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging |
| EVRM | Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden |
| GO | Gemeenschappelijk optreden |
| Gw. | Grondwet |
| HR | arrest van de Hoge Raad der Nederlanden |
| ICC | Internationaal Coördinatie Centrum |
| IGPN | Inspection générale de la police judiciaire |
| IGSJ | Inspection générale des services judiciaires |
| IHESI | Institut des Hautes études de la Sécurité intérieure |
| IR | Informations rapides |
| JCP | La Semaine juridique (édition générale) |
| JO | Journal Officiel |
| jo | juncto |
| jur. | jurisprudence |
| JV | Justitiële Verkenningen |
| KLPD | Korps Landelijke Politiediensten |
| LRT | Landelijk researchteam |

| | |
|--------------|--|
| LURIS | Landelijk uniform registratiesysteem voor internationale rechtshulpverzoeken |
| MILDT | Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie |
| MOT | Melding ongebruikelijke transacties |
| MvT | Memorie van Toelichting |
| NJ | Nederlandse Jurisprudentie |
| OCRTIS | Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants |
| OM | (het Nederlandse) Openbaar Ministerie |
| OPJ | Officier de police judiciaire |
| OT | Observatieteam |
| PBEG | Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen |
| pv | proces-verbaal/procès-verbal |
| pVRO | project Versterking Rechterlijke Organisatie |
| Pw. | Politiewet 1993 |
| rapp. | rapporteur |
| Rev. pénit. | Revue pénitentiaire |
| Rev.sc.crim. | Revue de science criminelle et de droit pénal comparé |
| RG | Renseignements généraux |
| RID pén. | Revue internationale de droit pénal |
| RO | (Wet op de) Rechterlijke organisatie |
| SAEI | Service des affaires européennes et internationales, Ministère de la Justice |
| SCHFPN | Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la Police nationale |
| sfo | strafrechtelijk financieel onderzoek |
| SIR | Service d'investigations et de recherches |
| SIS | Schengen Informatiesysteem |
| somm. | sommaire |
| Sr. | Wetboek van Strafrecht |
| SRPJ | Service régional de police judiciaire (inmiddels DRPJ) |
| Stb. | Staatsblad |
| Stc. | Staatscourant |
| SUO | Schengen Uitvoeringsovereenkomst |
| Sv. | Wetboek van Strafvordering |
| TCEO | Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden |
| TGI | Tribunal de Grande Instance |
| TRACFIN | Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins |
| Trb. | Tractatenblad |
| USD | Unit Synthetische drugs |

| | |
|--------|---|
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie |
| WOTS | Wet Overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen |
| Zwacri | Zware criminaliteit |

Samenvatting

Aanleiding, doel en vraagstelling

De afgelopen decennia is het Nederlandse recht geconfronteerd met drie belangwekkende ontwikkelingen: een stijging van het aantal strafbare feiten, de intensivering van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de toenemende internationalisering van de rechtspleging. Als gevolg hiervan hebben zowel het strafprocesrecht als de organisatie van politie en justitie aanpassingen moeten ondergaan. In de ons omringende landen blijken zich vergelijkbare ontwikkelingen te hebben voorgedaan. Het ligt daarom voor de hand om te kijken of er misschien enige lering getrokken kan worden uit de situatie in andere Europese landen. Ook met het oog op de rechtshulprelatie tussen Nederland en deze landen en de discussie over justitiële samenwerking is deze vergelijkende kennis buitengewoon nuttig. Het is dan ook opvallend dat er nauwelijks of geen diepgaand rechtsvergelijkend onderzoek wordt verricht. Deelonderzoeken of vergelijkende paragrafen in studies kunnen nooit het complete beeld van een vreemd rechtstelsel opleveren dat noodzakelijk is voor de beleidsontwikkeling en wetgeving in Nederland, of voor het debat in internationale fora.

Enig oriënterend onderzoek geeft volop aanleiding voor een vergelijking met het Franse recht. Het Nederlandse strafprocesrecht is in belangrijke mate afgeleid van het Franse recht. In de loop van de tijd zijn de Franse en Nederlandse wetgeving weliswaar uit elkaar gegroeid, maar de opbouw van het strafproces en de organen die erin optreden zijn grotendeels hetzelfde gebleven. De politie, de officier van justitie en de rechter-commissaris hebben nog steeds vergelijkbare taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Nu het Franse recht net als het Nederlandse recht de afgelopen jaren is geconfronteerd met de ontwikkelingen die we hierboven hebben aangeduid, doen zich in beide landen dezelfde problemen voor. Dit zorgt ervoor dat er op precies dezelfde terreinen hervormingen plaatsvinden. Vreemd genoeg verschillen de keuzes van de Franse en Nederlandse wetgever bij deze hervormingen echter duidelijk van elkaar.

De rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris

In ons recht is de aandacht de afgelopen jaren verschoven van de fase van berechting naar die van het vooronderzoek, naarmate men zich bewuster is geworden van het grote belang van het vooronderzoek. Het vooronderzoek moet bestand zijn tegen de drie hierboven genoemde ontwikkelingen. Onder elke omstandigheid moeten de opsporing en vervolging snel, effectief maar ook rechtmatig kunnen

verlopen. De regeling van het vooronderzoek is bijgevolg een nauwsluitend geheel. De officier van justitie en de rechter-commissaris spelen hierin de belangrijkste rol. De wetgever heeft hun de taak gegeven om de opsporing en vervolging te sturen en te controleren.

We zullen daarom het Franse en Nederlandse vooronderzoek bestuderen aan de hand van een organieke benadering van de rol van de officier van justitie en rechter-commissaris. Die *rol* wordt bepaald door de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de wetgever hun heeft toebedeeld. Onder *taken* van de officier van justitie en rechter-commissaris verstaan we door de wetgever verstrekte opdrachten. Een *bevoegdheid* is de toestemming van de wetgever om iets met enige mate van exclusiviteit te doen. *Verantwoordelijkheden* ontstaan door de combinatie van een door de wetgever opgedragen taak en de bevoegdheden die nodig zijn om deze taak te volbrengen.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is een bijdrage te leveren aan de gedachtevorming omtrent de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in strafzaken. Het onderzoek kan door een duidelijke uitleg van het Franse recht, alsmede door bestudering van de rechtshulprelatie tussen Frankrijk en Nederland, wellicht ook de mogelijkheden tot justitiële samenwerking verbeteren.

Vraagstelling

De vraagstelling in het onderzoek luidt: welke rol spelen de officier van justitie en de rechter-commissaris in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken en welke lering valt hieruit te trekken voor het Nederlandse recht?

Kader van het onderzoek

Aandachtspunten en deelonderzoeken

In overleg met de begeleidingscommissie is er voor gekozen om het onderzoek toe te spitsen op vier aspecten van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris. Deze aspecten genieten de aandacht van het ministerie van Justitie. Aan de andere kant zorgen zij ook voor een betrouwbaar beeld van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris. De vier deelonderzoeken hebben betrekking op:

- de positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces;
- de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris bij de sturing en controle van de politie;
- de opsporings- en vervolgingsbeslissingen die de officier van justitie en rechter-commissaris nemen in de loop van het vooronderzoek;

- de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris bij de internationale rechtshulp.

Aan het einde van het onderzoek zijn eerst de resultaten van de deelonderzoeken uitvoerig vergeleken. Met de uitkomsten van deze vergelijking zijn vervolgens de rol van de Franse en die van de Nederlandse officier van justitie en rechter-commissaris vergeleken.

Zware en georganiseerde criminaliteit

Het onderzoek naar de vier aandachtsgebieden brengt met zich mee dat vooral de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit aan de orde zal komen. De zware en georganiseerde criminaliteit geeft immers het beste beeld van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris, daar de meeste aspecten van hun taak erin worden belicht. Omdat vooral de officier van justitie ook taken heeft op andere terreinen in het vooronderzoek, zoals de opsporing en vervolging van kleine criminaliteit, is ter volledigheid ook daar enig onderzoek naar gedaan.¹

Methoden van onderzoek

Het onderzoek is rechtsvergelijkend van aard. Daarom is zoveel mogelijk rekening gehouden met de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om vergelijkend onderzoek te verrichten. Er moest op de eerste plaats veel aandacht worden besteed aan de *context* van het onderwerp dat wordt vergeleken. Bij een onderzoek naar de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris is daarom het bestuderen van het hele strafproces van belang. Verder hebben ook studies naar het criminaliteitsbeeld, de rechtscultuur en de rechtshistorie deel uitgemaakt van het onderzoek.

De belangrijkste regel bij het verrichten van rechtsvergelijkend onderzoek is dat er nooit literatuurstudie mag worden verricht zonder *spiegeling* in de praktijk. Een beeld van de opsporingspraktijk kan de conclusies volgend uit onderzoek naar literatuur en regelgeving compleet doen veranderen.

Bij de keuze van de onderzoeksmethoden is terdege rekening gehouden met het rechtsvergelijkende karakter van het onderzoek. Het onderzoek is gebaseerd op literatuurstudie aangevuld met een groot aantal interviews, dossierstudies en praktijkobservaties.

1 Verrest, 2000d.

Resultaten van het onderzoek

Het Franse recht

Het Franse strafprocesrecht valt aan te merken als een *solide stelsel van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden*. Er wordt ook als zodanig mee omgesprongen door de Franse wetgever, die veel waarde hecht aan de dogmatische beginselen die ten grondslag liggen aan het strafprocesrecht.

Dit verklaart waarom in Frankrijk lange tijd zo weinig is gedaan aan het actualiseren van het Wetboek van Strafvordering. Allerlei ontwikkelingen in de praktijk, onder andere op het gebied van de alternatieve afdoening, hebben lange tijd geen aandacht van de wetgever gekregen. De *Réforme de la Justice*, de omvangrijke hervorming die is ingezet naar aanleiding van de conclusies van de commissie-Truche, heeft hier eindelijk verandering in gebracht. De *Réforme de la Justice* beoogt het Franse recht te hervormen op vijf punten. De positie van het Openbaar Ministerie wordt gewijzigd, de bevoegdheden van de rechter-commissaris inzake voorlopige hechtenis verdwijnen, de alternatieve afdoening van strafbare feiten wordt bevorderd en de sturing en controle van de politie wordt verbeterd. Verder heeft de *Réforme de la Justice* geleid tot het opnemen van een preambule in het Franse Wetboek van Strafvordering, die in belangrijke mate is geïnspireerd op het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Een belangrijk onderdeel van de hervorming, de reorganisatie van het Franse Openbaar Ministerie, is echter begin 2000 tot stilstand gekomen.

Het Franse vooronderzoek in strafzaken is opgebouwd uit twee soorten opsporingsonderzoek en het gerechtelijk vooronderzoek. Het normale opsporingsonderzoek is de *enquête préliminaire*. Naar aanleiding van een heterdaadsituatie kan voor de duur van maximaal acht dagen een *enquête de flagrance* worden geopend. In dit heterdaadonderzoek profiteert de politie van uitgebreide bevoegdheden. In het Franse recht vervult het gerechtelijk vooronderzoek een belangrijke kaderfunctie: de opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen die toekomen aan de rechter-commissaris zijn gekoppeld aan de instelling van een gerechtelijk vooronderzoek. Bovendien is parallelle opsporing verboden.

Bij bestudering van de belangrijkste opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen valt met name op dat een adequate regeling van bijzondere opsporingsbevoegdheden² ontbreekt in het Franse Wetboek van Strafvordering.

De Franse rechtscultuur en de criminaliteitsbestrijding

De Franse rechtscultuur vraagt om de nodige aandacht. Frankrijk is in allerlei opzichten een *gepolariseerd land*. Ook de organisatie van politie en justitie wordt

2 Zie ook Verrest, 2000c.

door polarisatie gekenmerkt. Er is sprake van twee gescheiden 'kolommen': politie en justitie verkeren elk in hun eigen wereld en letten vooral op hun eigen hiërarchie. In Frankrijk bestaat net als in Nederland gezagsdualisme, maar dit leidt niet tot het doorbreken van de genoemde kolommen. Het resultaat is een dubbele agenda bij de criminaliteitsbestrijding, met compleet verschillende inzichten en accentuering. Politie en justitie blijken in de praktijk op grote afstand van elkaar te opereren. Een ander punt waarop de Franse rechtscultuur afwijkt van de situatie in Nederland is het *ontbreken van expliciete prioriteitstelling*. Er worden in Frankrijk geen openlijke keuzes gemaakt voor de aanpak van bepaalde vormen van criminaliteit of voor het aanwenden van de opsporingscapaciteit. Selectie van opsporingsonderzoeken, zoals dat in Nederland bij de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit gebeurt, wekt bij de Fransen veel bevreemding. De oorzaak van de afwezigheid van een expliciete prioriteitstelling is op de eerste plaats het taboe dat de criminaliteitsbestrijding schijnt te omgeven: niemand is bereid de Franse burger te vertellen dat er prioriteiten in de opsporing gesteld moeten worden. Dit impliceert namelijk dat er tegen bepaalde vormen van criminaliteit minder krachtig wordt opgetreden. Maar op de tweede plaats is het ontbreken van een expliciete prioriteitstelling ook het resultaat van opvattingen over criminaliteitsbestrijding: in Frankrijk wordt veel minder geloof gehecht aan een rationele benadering van criminaliteitsbestrijding. Rond de Franse kernteams zijn bijvoorbeeld *geen beleidscycli* gebouwd, zoals dat in Nederland het geval is. In concrete onderzoeken wordt over het algemeen ook veel opportunistischer te werk gegaan. Gedetailleerde scenario's en plannen van aanpak ontbreken: er wordt in Nederlandse ogen 'gerend achter kilo's.' Ongetwijfeld beantwoordt dit wel aan wat er van deze teams in Frankrijk verwacht wordt.

Als we vervolgens de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit in Frankrijk en Nederland vergelijken, dan is het zeer opmerkelijk dat zich in de Franse opsporing bijna geen schandalen voordoen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er van enige *transparantie* in de opsporingspraktijk, zoals die in Nederland is ontstaan door het onderzoek van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden, in Frankrijk geen sprake is. De media besteden nauwelijks aandacht aan eventuele misstanden en er worden zelden kamervragen gesteld over concrete onderzoeken. Het criminaliteitsbeeld in Frankrijk laat een paar vormen van criminaliteit zien die we in Nederland niet of nauwelijks kennen, waaronder terrorisme en grootschalige kunst- en antiekroof. Op deze terreinen bestaan in Frankrijk gevoeligheden waar in Nederland nogal eens weinig rekening mee wordt gehouden.

Het belangrijkste punt voor ons onderzoek wordt echter gevormd door de *politiek-financiële schandalen*, die al enkele jaren een verlamdende uitwerking hebben op het Franse staatsbestel. Het vermoeden van politiek getinte interventies heeft het vertrouwen in het Openbaar Ministerie tot een absoluut dieptepunt doen dalen. Een van de weinige positieve punten van de schandalen is dat ze in Frankrijk hebben geleid tot een andere blik op de integriteit van het openbaar bestuur en de finan-

cieel-economische criminaliteit nadrukkelijker voor het voetlicht hebben gebracht. Het onderzoek biedt aanwijzingen dat de politiek-financiële schandalen moeten worden gezien als de *drijfveer achter recente Franse justitiehervormingen*. De keuzes die de wetgever bij de hervormingen heeft gemaakt zijn ook direct herleidbaar tot deze schandalen. Ook de impact op de opsporingspraktijk is groot, zo blijkt uit interviews met Franse officieren van justitie en rechters-commissarissen.

De positie van het Openbaar Ministerie in de rechtsorde

De basis van het Openbaar Ministerie is in Frankrijk en Nederland hetzelfde. Het Openbaar Ministerie heeft in beide landen een 'dubbelzinnige positie', zoals in de literatuur en praktijk wordt gesignaleerd. Het maakt deel uit van de rechterlijke macht, maar heeft tevens als taak om het strafrechtelijk beleid van de regering uit te voeren en is daarbij ondergeschikt aan de minister van Justitie.

De Franse en Nederlandse Openbaar Ministeries zijn de afgelopen twintig jaar geruisloos uit elkaar gegroeid. Het Nederlandse Openbaar Ministerie heeft de mogelijkheid gekregen om zelf *beleid* te ontwikkelen, op basis van een positieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel. In Frankrijk is dit nooit het geval geweest. De recente reorganisatie van het Openbaar Ministerie in beide landen kende dus een ander vertrekpunt. In het onderzoek is naar voren gekomen dat de reorganisatie van het Openbaar Ministerie in beide landen beïnvloed is door schandalen: de IRT-affaire in Nederland en de politiek-financiële schandalen in Frankrijk. De Franse politiek-financiële schandalen zijn bepalend geweest voor de richting die is gekozen. In Nederland zijn het de IRT-affaire en de conclusies van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden die de reorganisatie vergaand hebben beïnvloed.

De vormgeving van de positie van het Openbaar Ministerie in de twee landen is op deze wijze sterk uiteen gaan lopen. In Nederland heeft het College van procureurs-generaal een grote rol gekregen in de beleidsontwikkeling voor opsporing en vervolging en is er gezocht naar structuur voor landelijke coördinatie binnen het Openbaar Ministerie. In Frankrijk daarentegen werd, als reactie op het vermoeden van politiek getinte interventies door de minister van Justitie, gezocht naar een grote mate van onafhankelijkheid voor leden van het Openbaar Ministerie in individuele zaken.

Waar in Frankrijk de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie in concrete zaken wordt afgeschaft, is deze in Nederland in de nieuwe Wet op de Rechterlijke Organisatie (RO) juist bevestigd. Het Nederlandse Openbaar Ministerie heeft in de vorm van het College van procureurs-generaal een sterke eigen leiding gekregen, terwijl in Frankrijk een dergelijk centraal orgaan binnen het Openbaar Ministerie ontbreekt. Vooral dit laatste verschil zal de discrepantie op het gebied van beleidsontwikkeling en coördinatie van de opsporing in de nabije toekomst ongetwijfeld aanscherpen.

De positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris.

De Nederlandse officier van justitie is in alle denkbare gevallen dominus litis in het vooronderzoek. Op elk moment behoudt hij de bevoegdheid om te beslissen over verdere vervolging. Daarom ook is parallelle opsporing in Nederland toegestaan. De officier van justitie heeft zonder onderbreking de leiding over het onderzoek tot aan de eventuele behandeling van de zaak op het onderzoek ter terechtzitting. De rechter-commissaris vervult slechts een bijrol. Als gevolg van zijn dominerende positie in het vooronderzoek is de Nederlandse officier van justitie vooral georiënteerd op de zittingsrechter. In vergelijking met Frankrijk lijkt *een duaal stelsel* te zijn ontstaan. In het strafproces zijn twee centrale autoriteiten te onderscheiden: de officier van justitie tijdens het vooronderzoek, de zittingsrechter op het onderzoek ter terechtzitting.

De rechter-commissaris heeft een controlerende en rechtsbeschermende functie. Hij treedt op als toetser van dwangmiddelen en als voorpost van de zittingsrechter. In Frankrijk is de rechter-commissaris daarnaast echter ook *leider van de opsporing* tijdens het gerechtelijk vooronderzoek. Dit heeft als belangrijkste gevolg dat de rechter-commissaris in zijn relaties met andere organen in het strafproces een sterkere positie inneemt.

Toch zijn er bovenal overeenkomsten tussen de positie van de Franse en Nederlandse rechter-commissaris. Dit blijkt duidelijk uit interviews en zelfs uit de parlementaire geschiedenis. De functies van de rechter-commissaris in het vooronderzoek zijn niet alleen hetzelfde, ook de argumenten voor inzet van de rechter-commissaris komen overeen. De rechter-commissaris is onafhankelijk en staat onpartijdig ten opzichte van officier van justitie en verdediging. De uitleg die de rechters-commissarissen in interviews geven van hun opstelling is volledig hetzelfde in Frankrijk en Nederland. Opvallend is daarbij de nadruk die wordt gelegd op de kwalitatieve inbreng van de rechter-commissaris in het vooronderzoek.

Sturing en controle van de politie

In het onderzoek zijn vier elementen van de *justitiële sturing en controle* van de politie onderscheiden: het beheer van de politie, het gezag bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, sturing en controle op zaaksniveau en de centralisatie van sturing en controle bij de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit.

Op het gebied van justitiële sturing en controle van de politie bestaan er grote verschillen tussen Frankrijk en Nederland. Een eerste belangrijk verschil komt naar boven in het beheer van de politie. In Frankrijk geldt net als in Nederland *gezagsdualisme*. De politie staat bij handhaving van de openbare orde onder het gezag van het bestuur en bij de opsporing van strafbare feiten onder het gezag van het Openbaar Ministerie. Het justitiële gezag wordt in Frankrijk echter op geen enkel punt gekoppeld aan inspraak bij het beheer van de politie. In Nederland kunnen de

minister van Justitie en vooral de hoofdofficier van justitie wel inspraak uitoefenen op het beheer van de politie. In Frankrijk is dit geenszins het geval. Het beheer van de politie is daar strak in handen van de 'politieministers': de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Defensie. De rechterlijke macht en op-eenvolgende ministers van Justitie proberen steeds opnieuw om met min of meer radicale hervormingen het gezag over opsporing en beheer op centraal niveau te verbinden.

De bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit leidt zowel in Frankrijk als Nederland tot vormen van centralisatie. In Nederland is deze centralisatie als gevolg van de IRT-affaire in verregaande mate *gerationaliseerd*. We moeten denken aan het duidelijk onderscheiden van taken en bevoegdheden inzake beleidsontwikkeling, coördinatie van de opsporing en toetsing van ingrijpende opsporingsmethoden. In Frankrijk is weliswaar sprake van centralisatie, maar deze is bij het Openbaar Ministerie of ministerie van Justitie niet verbonden aan enige structuur. In de organisatie van de politie bestaat daarentegen wel een dergelijke structuur.

Het gezag van de Nederlandse officier van justitie over de politie is breder en dieper dan dat van zijn Franse collega. Zo kan de Nederlandse officier van justitie in beginsel via de *driehoek* middelen aan opsporingsprioriteiten koppelen. Het gezag over de politie strekt zich uit tot activiteiten van de Criminele Inlichtingeneenheid (CIE). Ook vindt gemeenschappelijke selectie van onderzoeken plaats. Het meest in het oog springend is de figuur van teamofficieren van justitie verbonden aan gespecialiseerde politiediensten.

In Frankrijk kan daar weinig tegenover worden gesteld. De nadruk ligt op controle van het functioneren van individuele politiefunctionarissen. De beoordelingen en justitiële disciplinaire controle lijken echter weinig effect te sorteren.

Op het niveau van concrete onderzoeken zien we nog meer verschillen. De Nederlandse officier van justitie leidt het hele onderzoek. In Frankrijk leidt de officier van justitie slechts een klein deel van het onderzoek, waarna de rechter-commissaris de leiding overneemt.

Uit het onderzoek blijkt dat in Frankrijk anders gedacht wordt over sturing en controle van de politie dan in Nederland. Er is nergens intensieve sturing waar te nemen zoals wij die kennen. Dit heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat er in Frankrijk geen IRT-affaire heeft gespeeld. Ook de polarisatie tussen politie en justitie in Frankrijk lijkt in de weg te staan van meer directe sturing, de aanstelling van teamofficieren en de gemeenschappelijke selectie van onderzoeken. Maar er zijn in Frankrijk ook meer fundamentele bezwaren tegen intensieve sturing. Magistraten blijven liever op enige afstand van de politie. Er wordt in Frankrijk bij sturing van de politie meer gedacht aan *kwaliteitsinstrumenten*, die overigens niet tot tastbare resultaten blijken te hebben geleid. In Nederland wordt wel op intensieve sturing ingezet. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat deze oplossing meer kans biedt op een

effectieve sturing en controle. Aan de andere kant wordt op deze wijze inderdaad het risico gelopen van een verregaande mate van *betrokkenheid bij operationele beslissingen*.

Een meer actieve inzet van de rechter-commissaris in het Nederlandse systeem van sturing en controle van de politie lijkt sinds de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB) niet meer aan de orde. De Franse rechter-commissaris leidt evenwel een deel van het onderzoek en stuurt dan ook de politie. De rechter-commissaris kan ook een rol spelen in de controle van het onderzoek door de politie. Hier bestaan in Nederland en Frankrijk echter nogal verschillende opvattingen over. In Frankrijk wordt gekozen voor een meer actieve betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het onderzoek. In Nederland is er verdeeldheid, maar overheerst de opvatting dat de rechter-commissaris een terughoudende rol past. Controle moet vooral komen van de zittingsrechter.

Het traject van opsporings- en vervolgingsbeslissingen

Onder het begrip opsporings- en vervolgingsbeslissingen vallen de belangrijkste beslissingen van de officier van justitie en de rechter-commissaris die in het vooronderzoek tot stand komen. Door opname van deze beslissingen in de chronologie van het vooronderzoek ontstaat een soort trajectbeschrijving. Deze *trajectbeschrijving* is uitermate geschikt om de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris vanuit verschillende invalshoeken te bekijken.

Een eerste belangrijke vaststelling is dat er in Frankrijk meerdere typen vooronderzoek blijken te bestaan. Dit heeft te maken met de kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek voor het gebruik van enkele opsporingsbevoegdheden, vooral de telefoontap. Parallele opsporing is in Frankrijk uitdrukkelijk verboden. De rechter-commissaris heeft ook de bevoegdheden om het onderzoek daadwerkelijk te leiden.

De trajectbeschrijving toont ook de *verschillen in strategie* tussen het Franse en Nederlandse vooronderzoek. Dit valt als volgt te verklaren. De politie – en in Nederland ook de officier van justitie – streeft naar optimale effectiviteit in het optreden tegen criminele organisaties. Met dit streven in gedachten wordt er gekeken naar het strafrecht en strafprocesrecht. Bepalingen van strafprocesrecht worden gezien als obstakels die vermeden moeten worden, of juist als geschikte middelen, zoals bepaalde opsporingsbevoegdheden. Op sommige strafbepalingen wordt een heel onderzoek gericht, andere worden opzettelijk niet gebruikt. Het resultaat lijkt op het eerste gezicht onbegrijpelijk, zeker in vergelijkend perspectief. Voorbeelden die we hebben gezien zijn het verschil in moment van aanhouding en doorzoeking, het gebruik van korte klappen en het splitsen van onderzoeken of het gebruik van *trajecten*. Gaan we echter op zoek naar de oorzaken van de verschillen en verdiepen we ons in de hierboven gegeven uitleg van effectiviteit, dan valt alles op zijn plaats.

Vanwege de voorname rol van het gerechtelijk vooronderzoek als kader voor het onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit is de rechter-commissaris in Frankrijk verantwoordelijk voor de meeste *opsporings- en vervolgingsbeslissingen*. In Nederland is dit de officier van justitie, die deze beslissingen neemt op basis van opportuniteitsoverwegingen en daarbij slechts wordt beperkt door het verbod van doorlaten. In Frankrijk neemt de rechter-commissaris sommige beslissingen in rechte, maar een groot aantal andere op grond van een beginsel dat we kunnen omschrijven als *doelmatigheid*.

Het kader van het gerechtelijk vooronderzoek brengt in Frankrijk toetsingspunten in de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit. In Nederland, waar het gerechtelijk vooronderzoek geen kader vormt voor het onderzoek, lijkt de regeling van opsporingsbevoegdheden deze rol eerder te vervullen. In combinatie met de opsporings- en vervolgingsbeslissingen die de officier van justitie neemt op basis van *opportuniteitsoverwegingen* leidt dit tot veel flexibiliteit in het onderzoek.

De duur van de *voorlopige hechtenis* blijft een van de punten waarop het Franse en Nederlandse recht sterk van elkaar verschillen. Ook al is in Frankrijk door een recente wetswijziging de duur van de voorlopige hechtenis teruggebracht, deze blijft aanzienlijk langer dan in Nederland.

Een ander groot verschil tussen het Franse en Nederlandse recht doet zich voor aan het einde van het vooronderzoek. De *beslissing over verdere vervolging* wordt in Frankrijk genomen door de rechter-commissaris. Hij onderzoekt of er voldoende gronden bestaan om de verdachte te vervolgen; is dit niet het geval dan volgt buitenvervolginstelling. De rechter-commissaris beslist ook voor welk strafbaar feit de verdachte vervolgd zal worden: zijn beschikking is in dit opzicht te vergelijken met de tenlastelegging in Nederland. In het Nederlandse recht is het de officier van justitie die over verdere vervolging beslist, op grond van het opportuniteitsbeginsel. Dit laat veel meer ruimte. Bovendien heeft de officier van justitie een grotere keuze uit modaliteiten van afdoening.

De rechtshulprelatie tussen Frankrijk en Nederland

Zowel in Frankrijk als in Nederland bestaat er onder officieren van justitie en rechters-commissarissen *kritiek* op de gang van zaken in de internationale rechtshulp in strafzaken. Het betreft op de eerste plaats kritiek op de wijze waarop in het buitenland met verzoeken wordt omgesprongen. Op de tweede plaats wordt ook kritiek geuit op de organisatie van de rechtshulp in eigen land. Deze is om verschillende redenen niet optimaal.

Uit mijn studie blijkt dat de problemen in de rechtshulprelatie vooral zijn gelegen in een *gebrek aan communicatie* tussen Franse en Nederlandse magistraten. Er wordt nauwelijks overleg gepleegd over doorlooptijden van verzoeken. Over de verdeling van onderzoek en vervolging tussen beide landen wordt vaak te laat gesproken. Het gebrek aan communicatie tussen de magistraten is schrijnend, omdat hun kennis

van de wederzijdse rechtstelsels absoluut onvoldoende is om zich een voorstelling te kunnen maken van de praktische en juridische problemen waar de collega's in het buitenland mee te kampen hebben. Met wat meer uitleg zouden verschillen in de organisatie van politie en justitie, bijvoorbeeld het systeem van sturing en controle, minder tot problemen leiden in de rechtshulprelatie. Omdat uit de interviews ook blijkt dat er in beide landen wantrouwen bestaat ten opzichte van elkaars beleid, kan ook op dit punt betere uitleg geen kwaad.

Andere problemen die regelmatig in de literatuur opduiken kunnen we op grond van het onderzoek voor een deel relativeren. *Capaciteitsproblemen* worden vaak gezien als oorzaak van vertraging in de afhandeling van verzoeken. Het gebrek aan capaciteit wordt door mijn onderzoek inderdaad gestaafd, maar het probleem speelt in gelijke mate in beide landen. Uit dossierstudie blijkt verder dat capaciteitsproblemen snel verholpen kunnen worden als er van beide zijden interesse bestaat voor een zaak.

Problemen als gevolg van afwijkende regels in het Franse en Nederlandse recht komen niet vaak voor. Als dergelijke problemen wel spelen, komt het op de communicatie tussen magistraten aan of er oplossingen gevonden worden.

Twee verbeteringen in de rechtshulp dienen zich aan, beide op het vlak van communicatie: een betere structuur in de behandeling van 'bulkverzoeken' en een stelsel van *best practices* voor rechtshulpverzoeken die in het kader van grote onderzoeken worden gedaan. In Nederland is het systeem met betrekking tot het eerste punt op het moment volop in ontwikkeling. Voor de tweede verbetering geldt dit nog niet, maar er lijkt wel een draagvlak voor te bestaan. De situatie in Frankrijk blijft in dit opzicht behoorlijk achter.

Begin 2001 krijgt de Frans-Nederlandse samenwerking een belangrijke impuls als het *voorlopig joint team* zijn werkzaamheden begint. Dit samenwerkingsverband is tamelijk moeizaam tot stand gekomen, aangezien de opvattingen over zijn taakstelling en de inhoud van zijn werkzaamheden behoorlijk uiteen liepen. Achteraf blijkt dat deze meningsverschillen grotendeels zijn terug te voeren op een verschil in visie op criminaliteitsbestrijding.

In de aanvangsfase opereert het joint team zonder de basis van het nog niet in werking getreden EU Rechtshulpverdrag (ERV). Vooralsnog ontbeert het team eveneens een aparte *instellingsovereenkomst*. Dit betekent dat het samenwerkingsverband ten volle wordt geconfronteerd met de problemen die ook elders in de praktijk van de rechtshulp tussen Frankrijk en Nederland waar te nemen zijn. Bij meer intensieve samenwerking volgt wellicht ook een directe confrontatie met de verschillen tussen het Franse en Nederlandse recht zoals we die in de deelonderzoeken zijn tegengekomen. Maar het joint team biedt tegelijkertijd ook de kans om deze problemen de baas te worden. Het is daarom zeer belangrijk om de ervaringen van het team

nauwlettend te volgen. Een goede analyse van de activiteiten van het team kan de rechtshulprelatie in haar geheel meerdere stappen vooruithelpen.

De rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris

De rol van de Franse en Nederlandse officier van justitie

De opmerkelijkste bevinding van het onderzoek is ongetwijfeld dat er een groot verschil bestaat tussen de rol van de Franse officier van justitie en die van zijn Nederlandse collega. De beide officieren van justitie vertonen slechts van grote afstand bezien – bijvoorbeeld vanuit Nederland met een Frans wetboek op de knieën – enige overeenkomsten.

Als we kijken naar de *taken en bevoegdheden* van de Franse en Nederlandse officier van justitie, dan moeten we onderscheid maken tussen enerzijds de basistaakstelling van het Openbaar Ministerie, die in beide landen hetzelfde is, en anderzijds de concrete taken van de officier van justitie in het vooronderzoek, die aanzienlijk uiteenlopen. De Nederlandse officier van justitie heeft meer taken en veel meer bevoegdheden in de opsporing en vervolging, die hij ook ten volle gebruikt. Dit brengt echter ook een *zware verantwoordelijkheid* mee. Naar mijn mening is dit het belangrijkste punt van de rol van de Nederlandse officier van justitie.

De rol van de Franse officier van justitie raakt bij grotere zaken snel gereduceerd tot die van partij. Hij neemt geen beslissing over verdere vervolging en op de zitting staat hij met een dossier van de rechter-commissaris in zijn handen. De Franse officier van justitie is in dit opzicht niet meer dan een jurist, aan wie gewoon een deel van de taken in het vooronderzoek toekomt. Daar tegenover staat de Nederlandse officier van justitie, die het hele vooronderzoek leidt, dicht bij de opsporingsactiviteiten staat en dominus litis is. De Nederlandse officier van justitie komt in vergelijking ook zeer dynamisch over. Hij verkeert in een organisatie met een sterke structuur waar volop beleidsontwikkeling plaatsvindt en geniet professionele ondersteuning.

De rol van de Franse officier van justitie is op het moment wel enigszins aan het veranderen. Op het terrein van de alternatieve afdoening en het snelrecht doen zich bijvoorbeeld allerlei ontwikkelingen voor. Als belangrijkste gevolg hiervan lijkt de Franse officier van justitie te beseffen dat er een belangrijker rol voor hem is weggelegd in het vooronderzoek als hij actiever gebruik maakt van zijn eigen bevoegdheden. Een voorbeeld hiervan is de *traitement en temps réel*. Als banaal teken van een veranderende opstelling van de officier van justitie kan de oprichting gelden, twee jaar geleden, van een inmiddels florerende Vereniging van parketmagistraten.

Maar laten we ook wijzen op de grote achterstand die de Franse officier van justitie op zijn Nederlandse collega zal moeten inlopen. Franse magistraten kunnen namelijk, op een enkele uitzondering na, nog steeds niet beschikken over een prettige

werkplek en deugdelijke automatiseringshulpmiddelen. Het werkproces op het parket verloopt veelal zonder vaste structuren en in Frankrijk is men pas kort geleden begonnen met het opzetten van professionele ondersteuning. De Franse officier van justitie kan het stof – letterlijk en figuurlijk – voorlopig dus nog niet van zijn kleding kloppen. Concentreren we ons bovendien op de sleutelbegrippen die we hebben gebruikt om de rol van de Nederlandse officier van justitie te beschrijven (leider van het vooronderzoek, dicht op de opsporingsactiviteiten, dominus litis), dan is het onwaarschijnlijk dat de rol van de Franse officier van justitie de komende tijd veel op die van zijn Nederlandse tegenhanger zal gaan lijken. Daarvoor wijken taken en bevoegdheden te veel af en ontbreken er te veel aanknopingspunten in de omgeving van de officier van justitie.

De rol van de Franse en Nederlandse rechter-commissaris

In Frankrijk heeft de rechter-commissaris veel meer bevoegdheden dan in Nederland. Het onderzoek bevestigt dit, maar biedt tegelijk ook grond om belangrijke nuanceringen in deze stelling aan te brengen. Er zijn namelijk ook veel overeenkomsten in de rol van de Franse en Nederlandse rechter-commissaris te bespeuren. Als uitgangspunt voor die rol geldt in beide landen dezelfde taakstelling. De rechter-commissaris heeft een toetsende en controlerende taak en kan worden aangemerkt als voorpost van de zittingsrechter. Daarnaast is hij betrokken bij het onderzoek. Zijn bevoegdheden liggen op het vlak van het verhoor van getuigen en verdachte en de toepassing van dwangmiddelen.

In beide landen is sprake van een zogenaamde *dubbelrol* van de rechter-commissaris. De Franse en Nederlandse rechter-commissaris hebben namelijk dezelfde basistaken in het vooronderzoek, die toetsende en onderzoekende elementen combineren. In Nederlandse ogen is de dubbelrol van de rechter-commissaris in Frankrijk echter buitengewoon sterk. De Franse rechter-commissaris leidt de opsporing tijdens het gerechtelijk vooronderzoek en kan tegelijkertijd ook beslissen over de toepassing van dwangmiddelen tegen de verdachte. Dit brengt het gevaar van vooringenomenheid met zich mee, of kan in ieder geval de schijn daarvan wekken.

Toch moeten we dit op grond van het onderzoek enigszins relativeren. De componenten van de dubbelrol van de rechter-commissaris spelen niet zozeer tegelijkertijd als wel in opeenvolgende fasen. Tijdens de opsporing fungeert de rechter-commissaris als leider van het onderzoek, om na aanhouding van de verdachte over te stappen in een rol van arbiter tussen partijen. Het knelpunt is in deze visie de overloop tussen deze opeenvolgende fasen, die bestaat in de beslissing over voorlopige hechtenis. Deze komt echter sinds kort in Frankrijk niet meer toe aan de rechter-commissaris, maar aan de nieuwe juge des libertés et de la détention. Dit brengt ons bij een ander interessant punt. We hebben vastgesteld dat de positie van het Openbaar Ministerie in beide landen zich in een tegenovergestelde richting

ontwikkelt. De Franse en Nederlandse officiers van justitie groeien in hun rol wellicht juist iets meer naar elkaar toe. Bij de rechter-commissaris zien we weer een ontwikkeling in sterk verschillende richtingen. De *Réforme de la Justice* benadrukt in Frankrijk de onderzoekskant van de rol van de rechter-commissaris: immers, de rechter-commissaris verliest zijn bevoegdheden inzake voorlopige hechtenis aan de *juge des libertés et de la détention*. Wanneer we recente ontwikkelingen in Nederland in ogenschouw nemen, ontstaat een ander beeld. De Wet BOB en de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek dwingen de rechter-commissaris verder in een toetsende rol. We zien hier ook dat elementen van de rol van de rechter-commissaris in Frankrijk en Nederland worden gebruikt als *argument* om tot tegengestelde keuzes te komen. Betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de opsporing voorziet in Franse ogen het onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit van *legitimitéit*. Het feit dat het hele gerechtelijk vooronderzoek onder zijn leiding plaatsvindt, brengt een voelbare verantwoordelijkheid voor alle onderzoekshandelingen die geschieden. In de ogen van de BOB-wetgever leidt de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de opsporing juist tot twijfel over zijn onpartijdigheid. Het grote verschil tussen de rol van de Franse en Nederlandse rechter-commissaris zit dus net als bij de officier van justitie in het element *verantwoordelijkheid*.

Conclusie en aanbevelingen

Aan het einde van het onderzoek moeten we vaststellen dat de rollen van de officier van justitie en de rechter-commissaris in Frankrijk wezenlijk verschillen van die van hun tegenhangers in Nederland. Op het eerste gezicht blijkt daar weinig van. De officier van justitie en rechter-commissaris hebben in beide landen dezelfde basis-taken in het vooronderzoek en globaal ook dezelfde bevoegdheden. De officier van justitie heeft gezag over de politie en neemt een beslissing over de vervolging op basis van het opportuniteitsbeginsel. De rechter-commissaris geeft toestemming voor een telefoontap en kan getuigen onder ede horen. Beide landen kennen een opsporingsonderzoek en een gerechtelijk vooronderzoek.

Tot zover lijkt het dus allemaal veel op elkaar. Maar bij nader onderzoek blijkt dat de bevoegdheden van officieren van justitie en rechters-commissarissen in beide rechtsstelsels sterk uiteenlopen. Sleutelpunten zijn de *dominus litis*-functie van de Nederlandse officier van justitie, de intensieve sturing en controle van de politie in Nederland en de kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek in Frankrijk. Het onderzoek heeft ook laten zien welke invloed verschillen in de rechtscultuur en in opvattingen over criminaliteitsbestrijding hebben op de opsporingspraktijk.

Het onderzoek is gebaseerd op het onderscheid tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden: deze elementen zijn alle drie te zien als variabelen die de rol van de officier van justitie en rechter-commissaris beïnvloeden. Het kernbegrip van mijn onderzoek naar de rol van de officier van justitie en de rechter-commis-

saris blijkt uiteindelijk *verantwoordelijkheid* te zijn. Het onderscheid tussen de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in Frankrijk en Nederland bestaat primair in het verschil in verantwoordelijkheid tijdens het vooronderzoek. Naar mijn mening is dit onderdeel van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris ook het punt dat zich het beste leent voor discussie. De kwetsbare punten van het vooronderzoek zijn in beide rechtsstelsels dezelfde. Zowel in Frankrijk als in Nederland heeft het Openbaar Ministerie een *dubbelzinnige positie* in de rechtsorde en heeft de rechter-commissaris een *dubbelrol*. Deze zwakheden zijn ruimschoots onderkend, maar tot op heden is er geen eenduidige oplossing voor gevonden. In dit vergelijkende onderzoek hebben we een aantal gevolgen blootgelegd van deze kwetsbare punten die in de literatuur nog niet zijn aangeroerd. Het meest interessant is echter de bevinding dat de Franse en Nederlandse wetgever afwijkende keuzes maken bij hun pogingen om het recht te verbeteren.

Daarnaast is het verrassend te zien hoezeer schandalen die Frankrijk en Nederland aan het begin van de jaren '90 hebben geteisterd de keuzes voor hervormingen hebben beïnvloed. De weerslag van deze schandalen op de ontwikkeling van ons recht kan nauwelijks worden overschat. Als een Franse rechter-commissaris praat over 'verantwoordelijkheid', dan haalt hij bijvoorbeeld problemen aan die kunnen spelen bij beslissingen in politiek-financiële schandalen. Wanneer een Nederlandse officier van justitie praat over verantwoordelijkheid, dan komen er voorbeelden over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij hem op.

De gemaakte keuzes zijn op zich begrijpelijk en hebben naar mijn mening ook niet geleid tot pertinente misvattingen. De vraag ligt evenwel voor de hand wat er was gebeurd als ons geen misstanden in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, maar politiek-financiële schandalen ten deel zouden zijn gevallen. Een tweede vraag die we ons kunnen stellen is of het Franse recht geschikt is voor de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit en, andersom, of het Nederlandse recht voldoende is voorbereid op problemen zoals die sinds enkele jaren in Frankrijk spelen.

De trajectbeschrijving van het vooronderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit is een heel goed voorbeeld van de waarde en de kracht van rechtsvergelijkend onderzoek. De vergelijking brengt verschillen aan het licht die vanuit een zuiver Nederlands perspectief wellicht onopgemerkt zouden blijven, en toont ook duidelijk aan waarom deze verschillen bestaan. Mijn studie laat zien dat ze het gevolg zijn van een streven naar effectiviteit en flexibiliteit. Dat leidt tot bepaalde keuzes en een samenspel tussen de organisatie van de opsporing, het strafrecht en het strafprocesrecht.

Wat betekent dit alles voor het Nederlandse recht? Op de eerste plaats is het bijzonder belangrijk om te zien dat in een rechtsstelsel waar dezelfde basistaken door dezelfde organen worden uitgeoefend, het kennelijk allemaal ook anders kan. Bij

sommige van de aangehaalde verschillen tussen het Nederlandse en Franse recht kunnen we ons afvragen of het ook niet anders zou moeten. Zo heb ik met enig ongelooft de radicale verschillen in de opsporing van financieel-economische, maar vooral ook georganiseerde criminaliteit kunnen waarnemen. Het vasthouden aan een volledig gerationaliseerde bestrijding van georganiseerde criminaliteit in Nederland, voorzien van een imposant bouwwerk van sturing en controle, met prioriteitsstelling en interne toetsing, staat in groot contrast met de tamelijk opportunistische werkwijze in Frankrijk. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat in Frankrijk wellicht te veel van het één, en in Nederland te veel van het ander plaatsvindt. Verder moet er in de dagelijkse praktijk van de rechtshulp daadwerkelijk rekening worden gehouden met de beschreven verschillen tussen het Franse en Nederlandse recht, bijvoorbeeld met het feit dat de Franse minister van Justitie geen aanwijzingen meer geeft in individuele zaken. Via deze weg kunnen problemen met concrete rechtshulpverzoeken dus niet worden opgelost. Verder geldt dat de rechter-commissaris in Frankrijk centraal staat in het rechtshulpverkeer. Dit betekent onder andere dat er minder ruimte is voor flexibiliteit (opportunititeit) bij de verdeling van vervolging in beide landen.

Sommige problemen die spelen in de rechtshulprelatie zijn alleen te begrijpen met enige achtergrondkennis. Een belangrijk punt vind ik ook het verband tussen inzicht in het Franse recht en de stellingname van Frankrijk in het internationale debat. Een goede kennis van de verschillen tussen het Franse en Nederlandse recht, ook op het gebied van de rechtscultuur en de criminaliteitsbestrijding, kan hier zeer waardevol zijn. In mijn onderzoek is gebleken dat dit soort bagage in internationaal overleg meestal ontbreekt.

Aan het einde van het verhaal valt er ook een aantal *fundamentele vragen* te stellen. Is er de afgelopen jaren in Nederland niet een al te zware verantwoordelijkheid bij de officier van justitie komen te liggen? Groeit het Nederlandse strafproces bij nader inzien niet snel in de richting van een duaal stelsel en wat zijn de gevolgen daarvan? En tot besluit: Is de rol van de rechter-commissaris in Nederland *uitgespeeld*, of valt er nog te profiteren van de meerwaarde die de rechter-commissaris in het vooronderzoek kan vertegenwoordigen?

Uit het onderzoek komen ook enkele concrete *aanbevelingen* naar voren.

Op de eerste plaats de aanbeveling om meer gebruik te maken van de interessante mogelijkheden die rechtsvergelijkende kennis biedt. Zo is het voorstelbaar om eenzelfde onderzoek te laten verrichten naar het Duitse recht.

De gang van zaken bij de rechtshulp in strafzaken heeft aanleiding gegeven tot twee voorstellen voor verbetering. Ongetwijfeld behoeven deze nadere uitwerking, maar beide zijn gezien de resultaten van het onderzoek urgent. Verder lijkt het zeer van belang een evaluatieonderzoek op te zetten voor het Frans-Nederlandse joint team. Een grondige evaluatie van de activiteiten van het joint team kan de kwaliteit van de rechtshulprelatie waarschijnlijk meerdere stappen vooruitbrengen.

De trajectbeschrijving van het Franse en Nederlandse vooronderzoek heeft aangetoond dat veel van de keuzes die gemaakt worden in het samenspel van strafrecht, strafvordering en organisatie van de opsporing te verklaren zijn in het licht van het streven van de politie bij de criminaliteitsbestrijding. Wanneer dit beginsel wordt doorgevoerd, ontstaat er een veel beter zicht op het *juridisch-praktische waarom* van de opsporingspraktijk. Een dergelijke benadering is nauwelijks ergens terug te vinden, ondanks de soms oeverloze discussies over het gebruik van opsporingsmethoden en de effectiviteit van de opsporing. Hier ligt dus een heel belangrijk punt voor nader onderzoek.

De belangrijkste aanbeveling die uit het onderzoek af te leiden valt, is dat er grote *waakzaamheid* geboden is bij de ontwikkeling van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het recht en in de praktijk. We hebben in het onderzoek gezien hoe snel schandalen de afgelopen jaren tot een aantal veranderingen in het Franse en Nederlandse recht hebben geleid. Een snelle ontwikkeling van taken en bevoegdheden kan echter grote verschuivingen tot gevolg hebben, vooral in de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris. Het cruciale punt is hierbij *de optelsom van hun taken en bevoegdheden*, ofwel verantwoordelijkheid. Juist onduidelijkheid en discussie over verantwoordelijkheid hebben in Frankrijk en Nederland de afgelopen jaren tot problemen en schandalen geleid. En die gaven de aanzet tot veranderingen ...

Inleiding

Het Nederlandse strafrecht is de afgelopen decennia geconfronteerd met drie belangrijke ontwikkelingen: toename van het aantal strafbare feiten, intensivering van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en toenemende internationalisering van de strafrechtspleging.

De criminaliteit in ons land is sinds het einde van de jaren '60 gestegen.¹ Tegelijkertijd is ook het aantal regels dat gehandhaafd moet worden uitgebreid.² Als gevolg hiervan is de stroom strafbare feiten die moeten worden afgehandeld sterk gegroeid. Dit heeft geleid tot nieuwe vormen van afdoening van strafbare feiten en tot reorganisaties bij politie en justitie.

De bestrijding van de georganiseerde criminaliteit heeft problemen opgeleverd van een geheel andere aard. Het gebruik van omstreden opsporingsmethoden veroorzaakte enkele jaren geleden een *crisis in de opsporing*. Er bleek grote onduidelijkheid te bestaan over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechter-commissaris. De sturing en controle van de politie door het Openbaar Ministerie schoot tekort en een deel van de opsporingsactiviteiten van de politie bleek geen solide basis te hebben in de wet. De Wet BOB en de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek hebben het vooronderzoek inmiddels van belangrijke aanvullingen voorzien.

Het is niet toevallig dat juist de bestrijding van georganiseerde criminaliteit heeft geleid tot een crisis in de opsporing. Bij de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit bestaat namelijk de grootst denkbare spanning tussen belangen van *crime control* en *due process* in ons recht.

De toenemende internationalisering van de strafrechtspleging heeft voor de Nederlandse rechtsorde belangrijke nieuwe kaders opgeleverd. De rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) heeft de afgelopen jaren tot tal van wijzigingen in het Nederlandse strafprocesrecht geleid, zoals de regeling van de anonieme getuige en de aanpassing van de invezekeringstelling.

Ook de internationale politieke en justitiële samenwerking maakt op het moment een enorme ontwikkeling door. Criminaliteitsbestrijding is krachtens het Verdrag van Amsterdam expliciet een doelstelling van de Europese Unie geworden. De Europese Raad van Tampere eind 1999 heeft hieraan een aantal belangrijke doel-

1 Zie Schreuders e.a., 1999, pp. 43-66.

2 Commissie Openbaar Ministerie, pp. 6-14.

stellingen verbonden. Het besluit in Tampere om een orgaan op te richten dat het onderzoek naar zware criminaliteit op Europees niveau zou kunnen coördineren, *Eurojust*, heeft inmiddels geleid tot de instelling van een Justitieel samenwerkings-team.³ Voor een andere doelstelling, het oprichten van gemengde onderzoeksteams door de lidstaten ter bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit, verschaft het nieuwe EU Rechtshulpverdrag (ERV) (2000) de basis.

Reden voor vergelijking

De beschreven ontwikkelingen hebben duidelijk invloed op het strafprocesrecht en de opsporingspraktijk; zowel in de fase van berechting als in de fase van opsporing en vervolging die hieraan voorafgaat, ofwel het *vooronderzoek in strafzaken*. De vraag dringt zich op of een vergelijking met de situatie in landen om ons heen niet een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de gedachtevorming in Nederland over wetgeving en beleidsontwikkeling.

De criminaliteit is in heel West-Europa gestegen en heeft het strafprocesrecht en de organisatie van politie en justitie overal duidelijk op de proef gesteld.

Politie en justitie maken reorganisaties door en zien zich genooddaakt te investeren in een betere informatiehuishouding. Het Openbaar Ministerie is als gevolg van overbelasting massaal zijn toevlucht gaan nemen tot het seponeren van strafbare feiten. In landen waar dit niet mogelijk is, omdat het Openbaar Ministerie gebonden is aan het legaliteitsprincipe, zijn uitzonderingen op het principe tot stand gekomen.⁴ In alle landen wordt gewerkt met wijzen van alternatieve of administratiefrechtelijke afdoening.

Wat betreft de gevolgen van de aanpak van georganiseerde criminaliteit ligt de situatie wat anders. In elk rechtssysteem bestaat de hierboven beschreven spanning tussen effectieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit en het respecteren van de (grond)rechten van personen. Maar de rechtszaken en onderzoeken waarin in landen om ons heen problemen in de opsporing naar boven komen, halen de Nederlandse media meestal niet. Zo raken we er misschien niet genoeg van doordrongen dat de problemen waarmee het Nederlandse vooronderzoek te kampen heeft, zich ook in de landen om ons heen voordoen.

Ook een goede kennis van de regelgeving en opsporingspraktijk in andere landen is onmisbaar voor internationale politieke en justitiële samenwerking.⁵ Ten slotte kan rechtsvergelijking een rol spelen bij de al dan niet gedwongen aanpassing van het Nederlandse recht aan andere rechtssystemen.⁶

3 Europese Raad, 1999.

4 Albrecht, 2000.

5 Massé, 1999.

Te denken valt aan de interpretatie van de rechtspraak van het EHRM, die in feite een ongenoemde synthese is van onderdelen van de rechtsstelsels van Europese landen. Rechtsvergelijkende kennis is ook nodig voor de positiebepaling bij nieuwe vraagstukken in de internationale strafrechtelijke samenwerking, zoals de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen⁷, of de instelling van een Europees Openbaar Ministerie.⁸

Er is dus reden genoeg om de situatie in andere West-Europese landen aan een diepgaand onderzoek te onderwerpen. Tot nu toe is dit in Nederland eigenlijk maar weinig gebeurd.

In de ons omringende landen komen we twee rechtsstelsels tegen die veel aanknopingspunten bieden voor een vergelijking, omdat ze heel dicht bij ons rechtsstelsel staan: het Franse recht en het Duitse recht.

In dit opzicht lijkt een vergelijking met het recht van *common law*-landen als Engeland en de Verenigde Staten minder interessant. Voor de gedachtevorming omtrent wetgeving en beleid is een vergelijking met het Engelse recht meer een 'these-studie'.⁹

Op grond van aanwezige kennis kiezen we voor een bestudering van het Franse recht. Een eerste oriënterend onderzoek¹⁰ heeft aangetoond dat een vergelijking met het Franse recht een aantal belangrijke aanknopingspunten biedt voor actuele vraagstukken in Nederland. We kunnen hierbij denken aan de sturing en controle van de politie, het optreden van de rechter-commissaris en de functie van het gerechtelijk vooronderzoek. Ook met betrekking tot de positie van het Openbaar Ministerie en de oprichting van de Raad voor de rechtspraak biedt het Franse recht interessante perspectieven.

Ons strafprocesrecht is in belangrijke mate afgeleid van het Franse recht.¹¹ In de loop van de tijd zijn het Franse en Nederlandse recht uit elkaar gegroeid, maar de opbouw van het strafproces en de organen die erin optreden zijn hetzelfde gebleven. Politie, officier van justitie en rechter-commissaris hebben nog steeds ongeveer dezelfde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De gemeenschappelijke basis van het Franse en Nederlandse recht heeft ertoe geleid dat in beide landen in de loop van de tijd telkens dezelfde vraagstukken zijn ontstaan. Nu het Franse recht

6 Zie Delmas-Marty, 1999.

7 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM 2000, 495.

8 Ten behoeve van de vervolging van misdrijven gericht tegen de EU, niet te verwarren met Eurojust. Zie Schomburg, 2000.

9 De Smet, 1999, p. 206.

10 Verrest, 1997.

11 Zie Corstens, 1999, pp. 37-40.

net als het Nederlandse recht de afgelopen jaren is geconfronteerd met de drie ontwikkelingen die we hierboven hebben besproken, is dit weer het geval. Zowel in Frankrijk als in Nederland heeft de afgelopen jaren een reorganisatie van het Openbaar Ministerie plaatsgevonden. Problemen met de justitiële sturing en controle van de politie hebben ervoor gezorgd dat in beide landen recentelijk wetten tot stand zijn gekomen waarmee wordt beoogd de sturing van de politie te verbeteren. Ook hebben het afgelopen jaar belangrijke wijzigingen plaatsgevonden in de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek.¹² Als we de wijzigingen nader beschouwen is het echter opvallend hoezeer de keuzes van de Franse en Nederlandse wetgever van elkaar verschillen.

Ten slotte neemt de internationale justitiële samenwerking tussen Nederland en Frankrijk toe. Dit geldt zowel voor het multilateraal en bilateraal overleg dat beide landen met elkaar voeren als voor de rechtshulp in concrete strafzaken. De intensivering van de internationale samenwerking culmineert begin 2001 zelfs in de oprichting van een *joint team*, een gemeenschappelijk onderzoeksteam, op het gebied van de drugsbestrijding.¹³

1.1 Het onderzoek

Het vooronderzoek in strafzaken

In ons recht is de aandacht de afgelopen jaren verplaatst van de fase van berechting naar het vooronderzoek, naarmate men zich steeds meer bewust werd van het grote belang van het vooronderzoek. Het vooronderzoek moet bestand zijn tegen de drie ontwikkelingen die we hierboven zijn tegengekomen. Onder elke omstandigheid moeten de opsporing en vervolging snel, effectief maar ook rechtmatig kunnen verlopen. De regeling van het vooronderzoek is bijgevolg een nauwsluitend geheel. De officier van justitie en de rechter-commissaris spelen hierin de belangrijkste rol. De wetgever heeft hun de taak gegeven om de opsporing en vervolging te sturen en te controleren.

We zullen daarom het Franse en Nederlandse vooronderzoek bestuderen aan de hand van een organieke benadering van de rol van de officier van justitie en rechter-commissaris. De *rol* van de officier van justitie en rechter-commissaris wordt bepaald door de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de wetgever hun heeft toebedeeld. Onder *taken* van de officier van justitie en rechter-commissaris verstaan we door de wetgever verstrekte opdrachten. Een *bevoegdheid* is de toestemming van de wetgever om iets met enige mate van exclusiviteit te doen.¹⁴ *Verantwoordelijkheden* ontstaan door de combinatie van een door de wetgever opgedragen taak en voldoende bevoegdheden om deze taak te volbrengen.

¹² Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek en Loi sur la présomption d'innocence.

¹³ Zie 14.5.

1.2 Doel van het onderzoek en probleemstelling

1.2.1 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in het Franse en Nederlandse recht en zodoende een bijdrage te leveren aan de gedachtevorming omtrent de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in strafzaken. Het onderzoek kan door een duidelijke uitleg van het Franse recht, alsmede door bestudering van de rechtshulprelatie tussen Frankrijk en Nederland, wellicht ook de mogelijkheden tot justitiële samenwerking verbeteren.

1.2.2 Probleemstelling

De probleemstelling luidt als volgt: welke rol spelen de officier van justitie en de rechter-commissaris in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken en welke lering valt hieruit te trekken voor het Nederlandse recht?

1.2.3 Onderzoeksvragen

Ter beantwoording van de probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

- 1 Wat zijn de kenmerken van het Franse recht, hoe ziet de Franse rechtscultuur eruit en hoe verloopt de criminaliteitsbestrijding in Frankrijk?
- 2 Wat zijn de posities van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces?
- 3 Hoe is de sturing en controle van de politie geregeld?
- 4 Wat is de rol van de officier van justitie en rechter-commissaris bij de belangrijkste opsporings- en vervolgingsbeslissingen in het vooronderzoek?
- 5 Hoe verloopt de internationale rechtshulp tussen Frankrijk en Nederland?
- 6 Wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten bij een vergelijking per onderzoeksvraag?
- 7 Wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten in de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken?
- 8 Welke lering valt er te trekken uit de resultaten van de vergelijking tussen de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken ten aanzien van het Nederlandse recht en de justitiële samenwerking met Frankrijk?

1.3 Toelichting op de probleemstelling en onderzoeksvragen

1.3.1 Deelonderzoeken

Ten behoeve van het onderzoek naar de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris is in overleg met de begeleidingscommissie gekozen voor vier deelonderzoeken:

- de positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces;
- de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris bij de sturing en controle van de politie;
- de opsporings- en vervolgingsbeslissingen die de officier van justitie en rechter-commissaris nemen in de loop van het vooronderzoek;
- de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris bij de internationale rechtshulp.

Met deze aandachtspunten ontstaat er een beeld van het functioneren van de officier van justitie en de rechter-commissaris, aan de hand waarvan een gedegen vergelijking tussen het Franse en Nederlandse recht mogelijk is.

1.3.2 Keuze focuspunt onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit

De rode draad in deze verschillende deelonderzoeken is de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit. Er is in overleg met de begeleidingscommissie bij het onderzoek voor gekozen om het onderzoek hierop toe te spitsen. Bij het vooronderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit geeft zowel in Frankrijk als Nederland immers het beste beeld van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris, daar het de meeste aspecten van hun taak belicht.

- Het aantal opsporings- en vervolgingsbeslissingen dat moet worden genomen is bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit het hoogst. De afwegingen die daarbij moeten worden gemaakt zijn complex.
- In onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit spelen belangrijke bevoegdheden tot het bevelen of machtigen van het gebruik van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen.
- De officier van justitie en rechter-commissaris zijn beiden betrokken bij het onderzoek.
- De sturing en controle van de politie is bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit van groot belang. Zij vindt plaats gedurende een lange periode en is veel intensiever dan bij onderzoek naar andere vormen van criminaliteit.

- In de rechtshulprelatie tussen Frankrijk en Nederland doen zich met name bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit knelpunten voor.

1.3.3 *Andere elementen van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris*

De keuze om het onderzoek vooral te richten op de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris bij de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit leidt meteen tot een aantal relativeringen.

Allereerst lijkt deze keuze voorbij te gaan aan het feit dat er in meer dan tachtig procent van het onderzoek naar strafbare feiten in Frankrijk en Nederland geen rechter-commissaris bij de zaak betrokken wordt. Bij zaken van kleine criminaliteit zijn er immers geen dwangmiddelen als voorlopige hechtenis of opsporingsbevoegdheden zoals telefoontaps nodig en wordt er geen gerechtelijk vooronderzoek geopend. In de meeste gevallen doet de officier van justitie dergelijke zaken bovendien zelf af: door de zaak te seponeren of door te kiezen voor alternatieve afdoening. De keuze voor zware en georganiseerde criminaliteit als focuspunt zorgt er ook voor dat een aantal andere ontwikkelingen in het Franse recht die van invloed kunnen zijn op de rol van de officier van justitie niet aan bod komt.

Juist deze ontwikkelingen op het gebied van alternatieve afdoening van strafbare feiten, snelrecht en stedelijk veiligheidsbeleid worden vaak interessant bevonden voor het Nederlandse recht. Zo had de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken tijdens een bezoek aan Frankrijk grote belangstelling voor mediation in strafzaken¹⁵ en voor de Maisons de Justice.¹⁶ Bij een bezoek van hoofdofficieren van justitie aan Frankrijk maakte het snelrecht veel indruk.¹⁷ De informatie die mijn onderzoek heeft opgeleverd op deze terreinen is neergelegd in een andere publicatie.¹⁸ Overigens is er wel degelijk rekening gehouden met de wijze waarop de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris door hun andere taken wordt beïnvloed, zoals in de loop van het onderzoek ook zal blijken.

15 Zie ook Justitiebegroting 2001, Kamerstukken II, 27 400 VI, nr. 2, p. 70.

16 Trouw, 08-11-1999 en *Algemeen Dagblad*, 09-11-1999. Zie ook Luykx en Grapendaal, 1999, pp. 28-29.

17 *Opportuun*, 1998c.

18 Verrest, 2000d.

1.4 Methoden

1.4.1 *Rechtsvergelijking*

Het onderzoek heeft een sterk rechtsvergelijkend karakter, maar het beoogt niet een rechtsvergelijking in de meest absolute zin te zijn. De doelstelling, probleemstelling en deelvragen zijn geformuleerd vanuit een Nederlands perspectief en de conclusies zullen gericht zijn op het Nederlandse recht. Van de lezer wordt bovendien enige kennis van het Nederlandse recht verlangd.

Rechtsvergelijking is een moeilijke vorm van onderzoek.¹⁹ Kleine fouten in de interpretatie kunnen de resultaten van het onderzoek onbetrouwbaar maken. We moeten daarom zeer omzichtig te werk gaan. De definitie van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris is in dit opzicht zeer goed bruikbaar. Het onderscheid tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan als universele leidraad bij het onderzoek worden gebruikt. De definitie van de rol van de officier van justitie en rechter-commissaris valt ook goed over te brengen op buitenlandse respondenten.

Verder moet er in vergelijkend onderzoek veel aandacht worden besteed aan de *context* van het onderwerp dat wordt vergeleken. Specifiek voor vergelijkend onderzoek op het gebied van strafrecht wordt aangeraden om een beknopt beeld van de criminaliteit samen te stellen.²⁰ Bestudering van staatsinrichting, rechtscultuur en rechtshistorie maakt ook deel uit van het onderzoek.²¹

De belangrijkste regel bij het verrichten van rechtsvergelijkend onderzoek is dat er nooit literatuurstudie mag worden verricht zonder *spiegeling* in de praktijk. Bestudering van de opsporingspraktijk kan de conclusies die lijken te volgen uit een vergelijkend onderzoek van literatuur en regelgeving compleet doen veranderen.

Bij de verslaglegging zal rekening worden gehouden met de rechtsvergelijking. Voor een goed begrip wordt zoveel mogelijk de eenheid van het buitenlandse recht intact gelaten. Om de vergelijking toegankelijk te maken, kiezen we ervoor de Nederlandse terminologie te gebruiken voor vergelijkbare organen, methoden, figuren en instituten.

1.4.2 *Methoden*

De basis van het onderzoek is literatuuronderzoek. Dit is aangevuld met een groot aantal interviews, praktijkobservaties en dossierstudies.

19 Zie uitgebreid Zweigert en Kötz, 1996, pp. 1-47.

20 Zie Pradel, 1995, p. 31.

21 Fijnaut, 1991, p. 1047.

Interviews

Ter versnelling, verbreding en verdieping van het onderzoek is een groot aantal mondelinge interviews gehouden met onder meer officieren van justitie, rechters-commissarissen, politiefunctionarissen, advocaten, wetenschappers en beleidsambtenaren van de ministeries van Justitie. De interviews hebben tevens de gelegenheid geboden om de conclusies van het literatuuronderzoek te toetsen aan de praktijk. Er is gekozen voor *semi-gestructureerde* interviews. De interviews zijn gehouden op basis van een vaste vragenlijst per functie, doch aangepast aan de specifieke kennis van bepaalde respondenten (specialisatie, loopbaan). De meeste interviews duurden meer dan twee uur. Met een groot aantal van de respondenten is meerdere malen gesproken.

Voor het onderzoek in Frankrijk zijn meer interviews gehouden dan voor het onderzoek naar het Nederlandse recht. Op de eerste plaats is er over het Franse vooronderzoek in strafzaken, en vooral over de opsporingspraktijk, minder literatuur beschikbaar. Daarnaast is zoals vermeld het combineren van literatuurstudie met interviews de meest geschikte manier om tot een betrouwbare interpretatie van een vreemd rechtstelsel te komen.

De keuze van de respondenten is tot stand gekomen in nauw overleg met contactpersonen in Frankrijk en de begeleidingscommissie. Het uitgangspunt daarbij was *diversiteit* en de meerwaarde van de respondenten voor het onderzoek. De respondenten zijn geselecteerd op basis van de mate waarin zij, op grond van hun specifieke kennis of ervaring, de onderzoeksresultaten zouden kunnen aanvullen of nuanceren.

In Frankrijk is gesproken met respondenten uit verschillende specialisaties, achtergronden en leeftijdsgroepen. Verder zijn zoveel mogelijk verschillende standpunten in het publieke debat verzameld (bijvoorbeeld onder magistraten die zijn aangesloten bij verschillende vakverenigingen en vakbonden). Van groot belang is ook de spreiding van het onderzoek geweest: behalve in Parijs zijn ook interviews gehouden met officieren van justitie en rechters-commissarissen in Bobigny, Nanterre, Meaux, Nancy, Amiens, Fontainebleau en Marseille. In Nederland is gesproken met respondenten in Rotterdam, 's-Gravenhage, 's-Hertogenbosch en Zwolle.

Tijdens de interviews is ook gesproken over concrete zaken, of zijn vragen gesteld naar aanleiding van voorafgaande bestudering van een dossier. Zo is bijvoorbeeld met het hoofd van een *pôle économique et financier* (3.4.2) het evaluatierapport van de betreffende *pôle* doorgenomen, alsmede de gegevens over instroom van zaken (herkomst informatie) en de statistieken met betrekking tot de doorlooptijden van rechtshulpverzoeken.

De resultaten van de interviews zijn op verschillende wijzen in het onderzoek verwerkt. Bovenal hebben ze geleid tot een totaalindruk van het Franse systeem. Daarnaast hebben de interviews door de en de verschillende opvattingen van respondenten over vraagstukken, vooral op een genuanceerde beschrijving van, vaak met verschillende opvattingen en

Besloten is om omwille van privacy de namen van de geïnterviewde personen niet op te nemen in het rapport. In Bijlage 2 wordt wel een lijst gegeven van de functies die tijdens de interviews vertegenwoordigd waren.

Observatie van de praktijk

Om de Franse opsporingspraktijk verder te onderzoeken zijn in het onderzoek enkele korte stages opgenomen bij officieren van justitie en rechters-commissarissen. Daarbij zijn onder andere verhoren van verdachten door de officier van justitie en de rechter-commissaris bijgewoond. Ook is vele malen overleg van de officier van justitie en de rechter-commissaris met de politie over het onderzoek gevolgd. Met een Zwacri-officier van justitie is gedurende anderhalve dag meegelopen in een moordzaak en een drugszaak. Een rechter-commissaris mocht worden vergezeld bij een bezoek aan een gevangenisziekenhuis. Verder is op drie grote parketten (Parijs, Bobigny en Nanterre) het werkproces bestudeerd. In Parijs is meegelopen met de hele snelrechtprocedure. Op een groot parket mochten vergaderingen van de hoofd-officier van justitie met zijn staf worden bijgewoond. Ten slotte is ook een aantal rechtszaken gevolgd.

Dossierstudie

Zowel in Frankrijk als in Nederland is ter aanvulling van het onderzoek enige dossierstudie verricht. In Frankrijk zijn de dossiers van twee grote strafzaken integraal doorgenomen. Verder is een tiental arresten van Chambres d'Instruction in grote strafzaken doorgenomen. Tevens zijn verschillende verslagen van uitvoering van rechtshulpverzoeken bestudeerd. Voor het onderzoek in Nederland gold dat in het verleden al enige kennis was opgedaan van grote opsporingsonderzoeken.²² Het onderzoek in Nederland heeft zich dan ook geconcentreerd op de componenten rechtshulp in twee dossiers en het doornemen van verslagen van uitvoering van een aantal rechtshulpverzoeken.

Ten slotte is ook geput uit allerlei andere bronnen, zoals documentaires over de Franse politie en justitie en actualiteitenprogramma's op de Franse televisie. Ook het gedurende vier jaar integraal doornemen van de Franse dagbladpers, met name Le Monde, heeft veel informatie opgeleverd.

22 Met name door deelneming aan het WODC-onderzoek Effectiviteit van infiltratie, zie Kruissink e.a., 1999.

1.4.3 De vergelijking van cijfers

In het onderzoek is gebruik gemaakt van allerlei cijfermatige informatie. Toch heeft het onderzoek vooral ook aanleiding gegeven tot relativering van de mogelijkheden van een kwantitatieve vergelijking. Vaak blijkt de vergelijking van cijfers om uitgebreid aanvullend onderzoek te vragen, hetgeen uitdrukkelijk geen apart doel van dit onderzoek is. Een voorbeeld zijn de cijfers over de instroom en verwerking van zaken bij het Openbaar Ministerie.²³

In Frankrijk zijn in tegenstelling tot in Nederland kantongerechtszaken in de cijfers van het Openbaar Ministerie niet onderscheiden. Verder zijn de Franse cijfers gebaseerd op het aantal strafbare feiten, de Nederlandse op het aantal daaruit voorkomende zaken ('met een gemiddeld aantal van 1,29 feit per zaak'). In Frankrijk blijkt het aantal ingestroomde zaken hetzelfde als het aantal afgehandelde zaken; in Nederland is dit niet zo. Dit wijst op een verschil in registratie. Verder bestaat in Nederland de figuur van voeging (ad informandum), die in Frankrijk niet voorkomt. Ten slotte maken verschillen in registratie van septs en verschillende figuren van alternatieve afdoening de vergelijking gecompliceerd.

Een tweede voorbeeld is een vergelijking van het aantal gerechtelijke vooronderzoeken in Frankrijk en Nederland. Onderzocht is of op basis van een dergelijke vergelijking iets kan worden gezegd over de rol van de rechter-commissaris. Dit blijkt niet het geval.

Op de eerste plaats verschillen de redenen voor opening van een gerechtelijk vooronderzoek in Frankrijk en Nederland. In Frankrijk bestaat soms een wettelijke verplichting een gerechtelijk vooronderzoek in te stellen. De opening van een gerechtelijk vooronderzoek op basis van een klacht van een slachtoffer is in Nederland onbekend; in de Franse statistieken wordt deze figuur niet apart vermeld. In Frankrijk is het gerechtelijk vooronderzoek een kaderfiguur voor het handelen van de rechter-commissaris; de Nederlandse rechter-commissaris doet juist veel buiten het gerechtelijk vooronderzoek: machtigingen voor taps, doorzoeken van woningen, controle van de in verzekeringstelling en natuurlijk de mini-instructie. Tot slot blijkt dat in Frankrijk in de praktijk een gerechtelijk vooronderzoek per feit wordt geopend, waar in Nederland de gewoonte bestaat om ter zake van hetzelfde feit tegen elke verdachte een apart gerechtelijk vooronderzoek in te stellen.

23 Zie Ministère de la Justice, Chiffres-clés de la Justice 1999, oktober 2000 en Jaarverslag OM over 1999.

1.5 Opbouw onderzoek

1.5.1 Opbouw en inhoud

Het eindrapport valt uiteen in de volgende delen:

- een inleiding in het Franse recht en de Franse rechtspraktijk en criminaliteitsbestrijding;
- onderzoek naar de positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces;
- onderzoek naar de sturing en controle van de politie in Frankrijk en Nederland;
- onderzoek naar de opsporings- en vervolgingsbeslissingen in Frankrijk en Nederland;
- onderzoek naar de internationale rechtshulp in Frankrijk en Nederland;
- een casus over drugshandel in Frankrijk en Nederland;
- de vergelijking.

1.5.2 Vergelijking

De vergelijkingen die in het onderzoek worden gemaakt tussen het Franse en Nederlandse recht zijn op de eerste plaats gericht op het signaleren van verschillen die van belang zijn voor beleid en praktijk. De bedoeling is om alleen als daarvoor ruimte is een aanzet te geven tot een meer fundamentele vergelijking van het Franse en Nederlandse recht.

Aan het einde van elk hoofdstuk worden in een conclusie de belangrijkste bevindingen puntsgewijs herhaald. De vergelijking tussen het Franse en Nederlandse recht vangen we in hoofdstuk 16 aan met een vergelijking van de resultaten van de deelonderzoeken. Op basis van de daaruit volgende conclusie vergelijken we vervolgens de rol van de Franse en de Nederlandse officier van justitie en de rol van de Franse en de Nederlandse rechter-commissaris. Gebleken is dat de aangetroffen verschillen in de rol van de Franse en de Nederlandse officier van justitie en rechter-commissaris, hoe divers van aard ook, kunnen worden herleid tot enkele belangrijke kenmerken van het Franse en Nederlandse recht.

1.5.3 Conclusie en aanbevelingen

Het onderzoek naar de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris leidt tot enkele interessante conclusies. Tot slot van het onderzoek kunnen we ons ook de vraag stellen welke lessen er uit het onderzoek kunnen worden geleerd voor het Nederlandse recht. Deze vraag resulteert in enkele aanbevelingen.

1.5.4 Leeswijzer

Met verwijzingen tussen haakjes wordt de lezer attent gemaakt op een uitvoerige beschrijving van een begrip op een andere plaats in het rapport of op bevindingen die met elkaar in verband staan.

Informatie die een aanvullend karakter heeft is opgenomen in een kleiner lettertype.

Inleiding in het Franse recht en de rechtspraak

Dit hoofdstuk biedt een brede impressie van het Franse recht en de rechtspraak. Aan bod komen de hoofdlijnen van het Franse strafprocesrecht, het vooronderzoek in strafzaken, de belangrijkste opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, alsmede de organisatie van politie en justitie. Tot slot wordt er aandacht besteed aan de rechtscultuur in Frankrijk.

2.1 Het Franse strafprocesrecht

2.1.1 Ontwikkelingen in de laatste decennia

In 1958 werd in Frankrijk het huidige Wetboek van Strafvordering, de Code de procédure pénale, in gebruik genomen. Het belangrijkste kenmerk van de Code de procédure pénale is een zeer duidelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.²⁴ Lange tijd lukte het om met deze solide structuur het hoofd te bieden aan allerlei nieuwe uitdagingen.²⁵

Twee ontwikkelingen in de jaren '80 hebben hier voor het eerst verandering in gebracht. Net als elders in Europa kreeg het Franse Openbaar Ministerie te maken met een stijging van het aantal strafbare feiten dat het moest afhandelen. Het raakte de controle kwijt over de stroom te verwerken zaken, hetgeen zich vertaalde in een hoog aantal sepots. Daarnaast ontstond er rond 1985 een discussie over de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek. In de ogen van een aantal rechtswetenschappers en politici beschikte de rechter-commissaris over te grote bevoegdheden. Vooral de combinatie van onderzoeksbevoegdheden en de bevoegdheid om een verdachte in voorlopige hechtenis te nemen werd hevig bekritiseerd.²⁶

Nadat een aantal pogingen om de rol van de rechter-commissaris te wijzigen waren mislukt, stelde de Franse regering in 1990 een wetenschappelijke commissie in. Deze commissie-Delmas-Marty²⁷ wilde de rol van de rechter-commissaris beperken tot de toetsing van het gebruik van dwangmiddelen. De officier van justitie zou de

24 Pradel, 2000a, p. 9.

25 Verrest, 1997. Zie ook interview met A. Garapon, *Le Figaro*, 06-05-1999.

26 Zie Garrec, 1986; Dorwling-Carter, 1990; Pradel, 1989.

27 'Commission Justice pénale et droits de l'homme'.

leiding over het hele vooronderzoek krijgen.²⁸ De regering aarzelde echter. Ze besloot uiteindelijk de voorstellen van de commissie-Delmas-Marty niet over te nemen, en kwam in 1992 met een eigen wetsvoorstel. De herziening van het vooronderzoek die hier een jaar later uit voortkwam, werd na een regeringswissel voor een belangrijk deel weer teruggedraaid.²⁹

Het debat over het vooronderzoek in strafzaken verdween echter niet. De *politiek-financiële schandalen* zorgden zelfs voor een intensivering van de discussie. Vooraanstaande politici bleken zich schuldig te hebben gemaakt aan illegale partij-financiering, of erger nog, aan corruptie en persoonlijke verrijking. Het vermoeden dat enkele ministers van Justitie de vervolging van hun politieke vrienden hadden tegengehouden, bracht een hevige discussie op gang over de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie. Medio 1996 was het vertrouwen van de publieke opinie in justitie tot een minimum gedaald.³⁰

Door de politiek-financiële schandalen is het Openbaar Ministerie in een steeds negatiever daglicht komen te staan, ten voordele van de rechter-commissaris. In deze schandalen staat de rechter-commissaris in de ogen van de burger immers garant voor onafhankelijkheid; het Openbaar Ministerie is verdacht omdat het ondergeschikt is aan de wensen van de regering.

Als reactie op de verdenking die rustte op justitie werd door de Franse President de 'Commission de réflexion sur la Justice' ingesteld, ook wel de commissie-Truche genoemd. De commissie-Truche kwam tot de conclusie dat het Openbaar Ministerie een meer onafhankelijke positie moest krijgen (5.2) en deed aanbevelingen ter verbetering van de sturing en controle van de politie.³¹ Verder stelde zij voor om de bevoegdheden van de rechter-commissaris inzake voorlopige hechtenis over te dragen aan een andere rechter.

2.1.2 Ontwikkelingen in de praktijk

Intussen vonden er in de praktijk allerlei andere ontwikkelingen plaats.³² Geconfronteerd met de enorme stijging in het aantal af te handelen strafbare feiten gingen

28 Commission Justice pénale et droits de l'homme, 1991.

29 Uiteindelijk werd het Franse Wetboek van Strafvordering in 1993 dus twee keer herzien.

30 In Frankrijk is het vertrouwen van de burger in justitie zeer laag; van alle EU-landen is er alleen in België nog minder vertrouwen in justitie (onderzoek Eurobarometer 1999, *Le Monde* 01-02-2001). In 1997 beschouwde 79 procent van de Franse bevolking als 'niet onafhankelijk van bestuur en politiek'; in 1999 was dit iets gedaald tot 62 procent.

31 Commission de réflexion sur la Justice, 1997a, pp. 109-116.

32 Zie Verrest, 2000d.

vanaf het einde van de jaren '80 enkele hoofdofficieren van justitie³³ in hun parketten experimenteren met alternatieve afdoening. Ook brachten ze verbetering aan in het contact met de politie over de afwikkeling van kleine misdrijven. De Franse wetgever toonde echter lange tijd weinig aandacht voor deze ideeën.³⁴ Dezelfde hoofdofficieren van justitie waren ook betrokken bij een ander initiatief. Het vertrouwen in politie en justitie was in de agglomeratie van grote steden totaal verdwenen. Bovendien bleek dat er in bepaalde wijken enorme hiaten waren ontstaan in de kennis over justitie en gerechtelijke procedures. De hoofdofficieren van justitie besloten tot een symbolische oplossing: er werden dependances van parketten geopend, de Maisons de Justice et du Droit. Aan deze structuur gingen ook bureaus voor rechtshulp, de Raad voor de Kinderbescherming en de advocatuur deelnemen.

2.1.3 *Réforme de la Justice*

De Franse regering besloot eind 1997 om de voorstellen van de commissie-Truche vrijwel integraal over te nemen. Er werd een grootschalige herziening van het strafprocesrecht gestart, die ook meteen een wettelijke basis moest geven aan de ontwikkelingen in de praktijk. De *Réforme de la Justice* omvatte een tiental wetsvoorstellen. De belangrijkste punten van de *Réforme* zijn:

- reorganisatie van het Openbaar Ministerie;
- schrappen van de bevoegdheden van de rechter-commissaris inzake voorlopige hechtenis;
- bevordering van alternatieve afdoening van strafbare feiten;
- verbetering van de sturing en controle van de politie;
- formulering van een preambule bij de Code de procédure pénale³⁵.

Bijna alle wetsvoorstellen uit de *Réforme de la Justice* zijn inmiddels aangenomen en in werking getreden. De belangrijkste wetten zijn die van 23 juni 1999 en 15 juni 2000:

- Wet van 23 juni 1999: *Loi sur l'efficacité de la procédure pénale*;
- Wet van 15 juni 2000: *Loi sur la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*.

33 Deze veranderingen vonden plaats in Cergy-Pontoise, Bobigny en Lyon. Vooral de voormalige hoofdofficier van justitie en latere directeur-generaal bij het Ministère de la Justice, Marc Moinard, heeft hierin een prominente rol gespeeld.

34 In 1993 werd alleen mediation als alternatief voor vervolging in de wet opgenomen.

35 Art. préliminaire CPP.

Réforme de la Justice nog onvoltooid

Begin 2000 is de behandeling van het wetsvoorstel inzake de reorganisatie van het Openbaar Ministerie gestagneerd. Na weer een financieel schandaal, waarbij ook leden van de regeringspartij betrokken waren, ontstond er in het Franse parlement twijfel over de aard en omvang van de reorganisatie. Er barstte een hevige discussie los over de 'verantwoordelijkheid' van leden van de rechterlijke macht (5.2, 6.1, 6.3).³⁶

De minister van Justitie kwam met enkele noodoplossingen om de reorganisatie van het Openbaar Ministerie weer vlot te trekken, maar dit mocht niet baten. De hervormingen kwamen tot stilstand.

De parlementariërs richtten hun pijlen op de aan de reorganisatie gekoppelde hervorming van de Raad voor de magistratuur. De stemming over een grondwetswijziging door de verenigde kamers van het parlement dreigde uit te draaien op een symbolisch 'nee', terwijl er eerder in beide kamers een brede consensus was bereikt over de tekst. Om een groot fiasco te voorkomen werd de stemming door de Franse president voor onbepaalde tijd uitgesteld.³⁷

Dit betekent dat de veranderingen in het Franse strafprocesrecht voorlopig nog niet compleet zijn. De uitgangspunten van de reorganisatie van het Openbaar Ministerie zijn inmiddels wel bekend en, voor zover dit zonder wetswijzigingen mogelijk was, in praktijk gebracht (5.2).

2.2 Grondslagen van het strafprocesrecht

2.2.1 Action publique en action civile

In het Franse recht levert het plegen van een strafbaar feit twee vervolgingsmogelijkheden tegen de dader op.³⁸ De *action publique* is de vervolging van de dader door het Openbaar Ministerie. Daarnaast kan ook iedere burger de dader van een misdrijf waarvan hij het slachtoffer is geworden vervolgen door een schadevergoedingsactie – *action civile* – in te stellen. Meestal oefent het slachtoffer de *action civile* uit door zich in de zaak te voegen die de officier van justitie al tegen de verdachte heeft geopend.

De *action publique* en *action civile* kunnen los van elkaar worden uitgeoefend. Indien het misdrijf verjaard is en het Openbaar Ministerie de verdachte niet meer kan vervolgen, kan het slachtoffer nog steeds een *action civile* tegen de verdachte begin-

³⁶ Zie Frison-Roche, 1999, pp. 1869-1871.

³⁷ De minister van Economie en Financiën, Strauss-Kahn, trad af als gevolg van de hele affaire.

³⁸ Zie Stéfani e.a., 1993, pp. 91-95.

nen.³⁹ Datzelfde is het geval als het Openbaar Ministerie de zaak heeft geseponneerd. Het slachtoffer kan dan op grond van de *action civile* altijd een klacht indienen bij de rechter-commissaris, de zogenaamde *plainte avec constitution de partie civile*.

De rechter-commissaris onderzoekt de klacht: als er sprake lijkt te zijn van een misdrijf, zal hij een gerechtelijk vooronderzoek openen. De *action publique* wordt dan alsnog ingesteld.⁴⁰ De keerzijde van de *plainte avec constitution de partie civile* is dat zij zwaar beslag legt op het Franse justitieapparaat. Zo betreft 77% van de zaken van de rechters-commissarissen in de Parijse *pôle économique et financier*, opgericht om tot een effectieve bestrijding van de financieel-economische criminaliteit te komen, een *plainte avec constitution de partie civile*.⁴¹ Veel van deze klachten worden door de indiener alleen maar gebruikt om schuldeisers te frustreren.⁴²

Een slachtoffer dat het bewijs in een zaak kan aandragen⁴³, kan de verdachte ook zelf direct – bij *citation directe* – voor de strafrechter dagvaarden.⁴⁴

2.2.2 Drie soorten strafbare feiten

In het Franse recht worden drie soorten strafbare feiten onderscheiden: overtredingen (*contraventions*), gewone misdrijven (*délits*) en zware misdrijven (*crimes*). Onder *crimes* vallen alle misdrijven waarop een maximum gevangenisstraf van meer dan tien jaar staat, zoals opzettelijke levensdelicten, drugshandel in georganiseerd verband, productie van drugs en ernstige zedendelicten.

Het onderscheid tussen verschillende vormen van misdrijven komt onder andere terug in de eindfase van het strafproces. *Crimes* worden door een juryhof, het *Cour d'Assises* (2.4.2) berecht, *délits* door de rechtbank.

39 Het slachtoffer moet zich dan wel tot de civiele rechter wenden.

40 Zie over de achtergrond hiervan Mathias, 1999, pp. 92-98.

41 Marin en Noquet, p. 13. Tachtig procent van deze zaken leidt tot een *non-lieu* (afsluiting van gerechtelijk vooronderzoek zonder verdere vervolging).

42 Het beginsel *le pénal tient le civil en état*.

43 Denk aan misdrijven als smaad of laster: het slachtoffer kan een krantenartikel waarin zijn eer en goede naam worden aangetast zelf aan de rechter voorleggen. Frequenter speelt deze procedure bij de weigering alimentatie te betalen (*abandon de famille*).

44 Ook hier wordt vervolgens de *action publique* ingesteld. De officier van justitie zal dus op de zitting via het *requisitoir* een eis bekend maken.

2.3 Het vooronderzoek in strafzaken

2.3.1 Opsporingsonderzoek

Het Franse vooronderzoek in strafzaken bestaat uit twee vormen van opsporingsonderzoek en het gerechtelijk vooronderzoek.

Het gewone opsporingsonderzoek, de enquête préliminaire, kan door de politie of door de officier van justitie worden geopend. Als het onderzoek door de politie wordt geopend wordt ook wel gesproken van een enquête préliminaire d'office of een enquête d'initiative. Een enquête préliminaire kan worden gestart naar aanleiding van aangiftes of het vaststellen door de politie van een strafbaar feit. Proactief onderzoek leidt eveneens tot het openen van een enquête préliminaire (10.1.1). In de enquête préliminaire mogen weinig of geen dwangmiddelen tegen de verdachte worden gebruikt. De politie heeft weliswaar een aantal opsporingsbevoegdheden tot haar beschikking, maar is bijvoorbeeld voor een doorzoeking afhankelijk van de medewerking van de verdachte. Voor aanhouding van een verdachte is toestemming van de officier van justitie nodig.

De enquête de flagrance is een apart opsporingsonderzoek dat volgt op het vaststellen van een heterdaadsituatie. In de enquête de flagrance heeft de politie uitgebreide bevoegdheden. Zij mag alle plaatsen doorzoeken en kan de verdachte zelf aanhouden. De enquête de flagrance mag maximaal acht dagen duren.⁴⁵

Beide vormen van opsporingsonderzoek geschieden onder de verantwoordelijkheid van de officier van justitie.

2.3.2 De beslissing omtrent vervolging

Aan het einde van het opsporingsonderzoek zal de officier van justitie een beslissing nemen over de vervolging op basis van het *opportuniteitsbeginsel*. Hij kan beslissen om de zaak te vervolgen, te seponeren of alternatief af te doen. Bij vervolging ligt de nadruk op snelrecht en het gebruik van vereenvoudigde procedures, zoals het laten uitreiken van een dagvaarding door de politie. Als de zaak nader onderzoek behoeft, bestaan er voor de officier van justitie twee mogelijkheden. Hij kan de politie verder laten gaan met het opsporingsonderzoek of de opening van een gerechtelijk vooronderzoek vorderen.

45 Zie hierover Boulloc, 1991. De twee vormen kunnen in elkaar overlopen.

2.3.3 *Gerechtelijk vooronderzoek*

Bij onderzoek van een zekere complexiteit zal de officier van justitie na het opsporingsonderzoek de opening van een gerechtelijk vooronderzoek (*information judiciaire*) vorderen.⁴⁶ De strafbare feiten die in de vordering van de opening van het gerechtelijk vooronderzoek zijn opgenomen, bepalen de grenzen van het onderzoek dat de rechter-commissaris mag verrichten: ontdekt hij tijdens zijn onderzoek andere strafbare feiten, dan moet hij aan de officier van justitie uitbreiding van de vordering vragen (13.1).⁴⁷

Vanaf de opening van de *information judiciaire* leidt de rechter-commissaris het onderzoek. De rechter-commissaris kan alle opsporingshandelingen verrichten die bij kunnen dragen aan het vinden van de materiële waarheid. Met zogenaamde *commissions rogatoires*⁴⁸ maakt hij de politie duidelijk wat er onderzocht moet worden (11.1.2). Het gerechtelijk vooronderzoek is ook het verplichte kader voor het aftappen van telecommunicatie en het toepassen van voorlopige hechtenis. De officier van justitie speelt tijdens het gerechtelijk vooronderzoek een ondergeschikte rol. Parallele opsporing is namelijk verboden (13.1.2). De officier van justitie wordt net als de verdachte en het slachtoffer 'partij' in het onderzoek. Wel heeft de rechter-commissaris bij een aantal handelingen eerst een conclusie van de officier van justitie nodig.⁴⁹ De rechter-commissaris sluit het gerechtelijk vooronderzoek en neemt, nadat hij kennis heeft genomen van de conclusie van de officier van justitie, zelf een beslissing over verdere vervolging.

2.3.4 *Verdenking*

Het Franse Wetboek van Strafvordering kent geen algemene definitie van de begrippen verdenking of verdachte.

Tijdens het opsporingsonderzoek is het uitoefenen van dwangmiddelen gekoppeld aan het bestaan van *aanwijzingen* omtrent de betrokkenheid van een persoon bij een strafbaar feit. De inzet van de diverse dwangmiddelen (bijvoorbeeld doorzoeking, aanhouding of invezekeringstelling) is afhankelijk van de omschrijving van de aanwijzingen, ofwel van de ernst van de verdenking. Naar gelang de ernst van de verdenking toeneemt, mogen er zwaardere dwangmiddelen worden gebruikt en wordt de tussenkomst van de officier van justitie, de rechter-commissaris of een

46 Dit is hij zelfs verplicht in geval van een zwaar misdrijf: art. 79 CPP.

47 Het principe van de *saisine in rem*. Zie art. 80 CPP.

48 *Commissions rogatoires* zijn schriftelijke bevelen van de rechter-commissaris.

49 Chambon, 1997, p. 55.

andere rechter⁵⁰ noodzakelijk.⁵¹ De persoon op wie de verdenking rust, wordt wel aangeduid als *suspect*. Deze term komen we echter niet tegen in de wet.

In het gerechtelijk vooronderzoek wordt de situatie anders. Indien er tegen een persoon ernstige aanwijzingen (*indices graves et concordants*) bestaan, moet hij door de rechter-commissaris officieel tot 'voorwerp van onderzoek' worden verklaard.⁵²

Dit gebeurt na verhoor van de verdachte, in het bijzijn van zijn advocaat. Deze zogenaamde *mise en examen* geeft een aantal extra rechten. Zo mag de verdachte bijvoorbeeld niet meer door de politie worden gehoord en heeft hij recht op inzage in het dossier. Het Franse strafprocesrecht kent deze rechten ook toe aan een persoon tegen wie al wel ernstige bezwaren bestaan, maar die om uiteenlopende redenen nog niet officieel door de rechter-commissaris de *mise en examen* tegen zich heeft horen uitspreken.⁵³

2.3.5 *Bewijsvergaring*

Een van de uitgangspunten van het Franse strafprocesrecht is de *liberté des preuves*: elk middel kan in een zaak bijdragen aan de bewijsvoering.⁵⁴ Er worden echter wel grenzen gesteld aan de wijze waarop het bewijs wordt verzameld, de *administration de la preuve*.⁵⁵

Het bewijs mag niet op onrechtmatige wijze⁵⁶ zijn verkregen. Dit betekent op de eerste plaats dat het bewijs niet in strijd met wet of verdrag mag zijn verkregen. Wat het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden betreft moeten we hierbij vooral denken aan schending van wettelijke voorschriften die gelden voor toepassing van dergelijke bevoegdheden, maar ook aan mogelijke schending van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.⁵⁷

Verder mag bewijs niet op een oneerlijke manier zijn verkregen. Dit beginsel van *loyauté dans la recherche des preuves* verbiedt de politie vooral om gebruik te maken van uitlokking. Het criterium dat wordt gehanteerd om te bepalen of er in

50 In bijzondere wetten inzake drugsdelicten en terrorisme kent het Franse strafprocesrecht de eventuele tussenkomst van de president van de Rechtbank bij doorzoeking en invezekeringstelling. Deze taken worden overgenomen door de nieuwe *juge des libertés et de la détention*.

51 Zie Guéry, 1998.

52 Art. 80-1 lid 1 CPP.

53 De *témoign assisté*.

54 Art. 427 CPP. Zie Stéfani e.a., 1996, pp. 33-38.

55 Zie uitgebreid Guinchard en Buisson, 2000, pp. 299, 309-324.

56 Met dit begrip vat ik de restricties samen. Zie Verrest, 2000c, pp. 352-359.

57 Zie art. 226-1 CP.

een zaak sprake is van uitlokking⁵⁸ komt overeen met het Nederlandse Tallon-criterium.⁵⁹

Ten slotte mag de verdachte niet op andere wijze in zijn verdediging zijn geschaad.⁶⁰ Dit 'restbeginsel' ligt dicht tegen de *Schutznorm*.⁶¹ Het Cour de cassation gebruikt het als correctiemiddel bij de toetsing van bijzondere opsporingsmethoden.⁶² Recentere ontwikkelingen in de jurisprudentie laten zien dat het belang van dit beginsel sterk toeneemt.

Voor het slachtoffer geldt een uitzondering op de regels voor bewijsvergaring. Het slachtoffer mag namelijk ook bewijsmiddelen inbrengen die op onrechtmatige wijze verkregen lijken te zijn.⁶³

In het Franse recht bestaat er een strenge controle op het gebruik van zogenaamde *incidentele informatie*. Dit betreft de gevallen waarin tijdens een onderzoek aanwijzingen worden ontdekt met betrekking tot nieuwe, voorheen onbekende strafbare feiten (13.1.6).⁶⁴ De controle op het gebruik van incidentele informatie is vooral van belang omdat de bevoegdheden van de politie verschillen naar gelang er sprake is van een enquête préliminaire, een enquête de flagrance of een gerechtelijk vooronderzoek.

2.3.6 Onderzoeksgeheim

Tijdens het gehele vooronderzoek geldt in Frankrijk het onderzoeksgeheim, het secret de l'instruction.⁶⁵ Dit houdt in dat er in beginsel geen informatie over het onderzoek naar buiten mag worden gebracht door de personen die bij het onderzoek betrokken zijn. Het onderzoeksgeheim heeft twee doelen⁶⁶: de bescherming van de presumpatie van onschuld – *présomption d'innocence* –⁶⁷ van de verdachte, maar ook het opsporingsbelang.

In een tijdperk van moderne communicatietechnologie en gegeven de grote aandacht van de media voor bepaalde zaken lijkt een strikte handhaving van het onder-

58 Maistre du Chambon, 1989, nrs. 15-18; Rassat in haar noot onder CRIM. 27-02-1996, *JCP* 1996.II.22629, p. 189 en Pradel, 1992, p. 229.

59 Dit jurisprudentiële criterium is overgenomen in de regeling van politieke infiltratie. Zie art. 706-32 lid 2 CPP.

60 CRIM. 16-12-1997, *Dr. pénal* 1998, comm. 61, noot Maron.

61 Zie ook art. 802 CPP.

62 Verrest, 2000c, pp. 356-357.

63 CRIM. 30-03-1999, *D.* 2000, jur. pp. 391-394 met noot Garé.

64 Bijvoorbeeld tijdens een doorzoeking of via een telefoontap.

65 Art. 11 CPP. Zie Chambon, 1997, pp. 35-44.

66 Chambon, 1997, p. 36.

67 Art. préliminaire, sub III CPP. Commission de réflexion sur la Justice, 1997a, pp. 77-108.

zoeksgeheim weinig realistisch. Schending van het onderzoeksgeheim – violation du secret de l'instruction – is een misdrijf⁶⁸, maar vervolging vindt zelden plaats.

Elke dag staan de kranten vol met berichten die strikt genomen een schending van het onderzoeksgeheim opleveren. Ook journalisten kunnen vervolgd worden: zij maken zich door publicatie van gegevens die iemand gelekt heeft schuldig aan 'heling van schending van het onderzoeksgeheim'.

De schending van het onderzoeksgeheim heeft in beginsel geen gevolgen voor de regelmatigheid van het onderzoek.⁶⁹ Dit is alleen anders indien de belangen van de verdachte in het onderzoek door de schending rechtstreeks worden geschaad.

Dit is op grond van jurisprudentie bijvoorbeeld niet het geval wanneer de arrestatie van de verdachte wordt gefilmd door televisieploegen.⁷⁰

2.3.7 De regeling van enkele dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden

Algemene controlebevoegdheid

Ter handhaving van de openbare orde en voor de opsporing van strafbare feiten bestaat er in Frankrijk voor de politie de bevoegdheid om een persoon staande te houden en hem naar zijn identiteit te vragen. Aanleiding hiervoor kan een verdenking van een strafbaar feit zijn, of een schriftelijke aanwijzing van de hoofdofficier van justitie om op een plaats systematisch personen te controleren, teneinde bepaalde strafbare feiten op te sporen.⁷¹

De hoofdofficier stelt in dergelijke gevallen een bevel op voor de politie, waarin hij nauwkeurig omschrijft waar en wanneer de algemene identiteitscontrole moet worden uitgevoerd. Daarbij motiveert hij het bestaan van strafbare feiten. Deze zijn makkelijk te vinden, met name door de strafbaarstelling van het gebruik van (soft)drugs in het Franse recht. Hoofdofficieren van justitie verklaren in interviews gebruik te maken van deze bevoegdheid, bijvoorbeeld om zicht te krijgen op de zogenaamde ondergrondse economie in de voorsteden.

De controlebevoegdheid kan ook zelfstandig door de politie worden gebruikt om verstoring van de openbare orde of het plegen van strafbare feiten te voorkomen.⁷²

68 Art. 226-13 CP.

69 CRIM. 24-04-1984, *D.* 1986, jur. p. 124, noot Chambon; CRIM. 30-04-1996, *B.* 183.

70 CRIM. 03-04-1997, *Procédures*, 1997, comm. 243 met noot Buisson.

71 Art. 78-2 CPP.

72 Zie uitgebreid Matsopoulou, 1996, pp. 367-415.

Aanhouding

In het Franse recht staat de aanhouding los van het erop volgende verhoor, dat valt onder de in verzekeringstelling (*garde à vue*). De politie mag alleen iemand aanhouden (*interpeller, arrêter*) bij ontdekking op heterdaad of in het kader van een enquête de *flagrance*. Ook tijdens het gerechtelijk vooronderzoek is dit mogelijk. De aanhouding vindt plaats om de persoon in kwestie te horen. Tijdens de enquête de *flagrance* hoeft daarbij geen sprake te zijn van een verdenking; ook getuigen kunnen worden aangehouden om hun verklaring op te nemen. Voor aanhouding tijdens het gewone opsporingsonderzoek, de enquête *préliminaire*, is een bevel van de officier van justitie nodig.⁷³ Ook hier hoeft geen sprake te zijn van een concrete verdenking.

Ophouden voor verhoor en in verzekeringstelling

Aangehouden *verdachten* worden in verzekering gesteld. Sinds de Wet van 15 juni 2000 kunnen getuigen na hun aanhouding niet meer in verzekering worden gesteld.⁷⁴

De officier van justitie moet onmiddellijk van de in verzekeringstelling op de hoogte worden gesteld. De in verzekeringstelling duurt in eerste instantie maximaal 24 uur en kan door de officier van justitie met nog eens 24 uur verlengd worden. Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek vindt verlenging plaats door de rechter-commissaris. Bij onderzoek naar drugsdelicten en terrorisme kan eventueel nog een extra verlenging plaatsvinden van 48 uur; hiervoor is wel voorgeleiding van de verdachte aan de rechter-commissaris of een andere rechter nodig.⁷⁵

Tijdens de in verzekeringstelling heeft de verdachte het recht om zich te onderhouden met een advocaat, zowel in het eerste uur van de in verzekeringstelling als opnieuw in het 20e uur en, wanneer de in verzekeringstelling verlengd wordt, het 36e uur. Dit is echter niet het geval bij verdenking van georganiseerde criminaliteit, terrorisme of drugshandel, in welke gevallen een verdachte zich pas met een advocaat mag onderhouden in het 36e (georganiseerde criminaliteit) of 72e uur van de in verzekeringstelling (terrorisme, drugshandel).⁷⁶ De advocaat heeft geen toegang tot het dossier en mag de verhoren niet bijwonen: zijn tussenkomst beperkt zich tot een marginale toetsing van de omstandigheden waaronder de verdachte wordt vastgehouden.⁷⁷

73 Af te leiden uit art. 78 lid 1 CPP; hierover Matsopoulou, 1996, pp. 175-180.

74 Het betreft hier slechts een verschuiving van begrippen: de getuige kan nog steeds worden opgehouden gedurende de tijd die nodig is om zijn verklaring op te nemen.

75 Artt. 706-29 en 706-23 CPP. Deze bevoegdheden worden voortaan uitgeoefend door de nieuwe *juge des libertés et de la détention*.

76 Le Gunehec, 2000a. In deze gevallen is ook de extra verlenging mogelijk.

77 Voor een advocaat zijn er serieuze haken en ogen. Zo mag hij geen andere personen op de hoogte brengen van (het verloop van) de in verzekeringstelling.

Voorlopige hechtenis

Indien de officier van justitie de verdachte langer wil laten vasthouden, zal hij de opening van een gerechtelijk vooronderzoek moeten vorderen. De verdachte wordt vervolgens voorgeleid aan de rechter-commissaris, die hem 'voorwerp van onderzoek' maakt (13.1.5).

De Wet van 15 juni 2000 heeft een aantal wijzigingen aangebracht in het Franse systeem van voorlopige hechtenis (*détention provisoire*). De belangrijkste verandering is dat vanaf januari 2001 niet meer de rechter-commissaris, maar een andere rechter, de *juge des libertés et de la détention*, beslist over de inbewaringstelling en gevangenhouding. De *juge des libertés* is een rechter in de rang van vice-president van de rechtbank (6.3.2).

Voorlopige hechtenis mag alleen worden toegepast als het opleggen van beperkingen⁷⁸ onvoldoende zou zijn. Deze beperkingen (*contrôle judiciaire*) kunnen onder andere bestaan uit het storten van een borgsom, een meldingsplicht, het inleveren van het paspoort en een verbod om contact te hebben met bepaalde personen.⁷⁹ De nieuwe wetgeving beperkt het aantal gevallen waarin voorlopige hechtenis kan worden toegepast: er geldt nu een vereiste van verdenking van een strafbaar feit waar minimaal een straf van drie jaar op staat, of zelfs vijf jaar in geval van vermogensdelicten.⁸⁰

Gronden voor voorlopige hechtenis zijn collusiegevaar, bescherming van de verdachte, een geschokte rechtsorde, het ter beschikking houden van de verdachte en recidivegevaar.⁸¹

Ten slotte is de duur van de voorlopige hechtenis onder de nieuwe wetgeving teruggebracht. Voor gewone misdrijven geldt in beginsel een maximumduur van vier maanden.

Deze is te verlengen met telkens vier maanden, indien de verdachte in het verleden reeds tot een jaar gevangenisstraf veroordeeld is of de maximumstraf voorzien voor het gepleegde misdrijf meer dan vijf jaar is. De maximumduur van de voorlopige hechtenis is dan één jaar. Bij misdrijven buiten Frankrijk gepleegd en voor misdrijven waarop tien jaar gevangenisstraf staat, is het maximum twee jaar.⁸²

78 En verplichtingen, zoals het deelnemen aan een afkickprogramma.

79 Art. 138 CPP.

80 Art. 143-1 CPP. De regeling van vijf jaar in geval van vermogensdelicten geldt niet indien de verdachte al eerder is veroordeeld tot een gevangenisstraf van een jaar of langer.

81 Art. 144 CPP en *Le Gunehec*, 2000b.

82 Art. 145-1 CPP.

Voor zware misdrijven geldt een termijn van één jaar, te verlengen met telkens zes maanden.

De maximumduur van de voorlopige hechtenis is bij crimes twee, drie of vier jaar naar gelang de aard van het misdrijf, de maximumstraf en de vraag of de crime in het buitenland gepleegd is.⁸³

De beschikking van de juge des libertés et de la détention om de verdachte in voorlopige hechtenis te stellen kan worden aangevochten bij de raadkamer in een speciale procedure, het référé-liberté.⁸⁴ De verdachte die in voorlopige hechtenis verblijft kan op elk moment een verzoek tot invrijheidstelling (demande de mise en liberté) indienen, waarop de juge des libertés et de la détention beslist.

Deze regeling van de voorlopige hechtenis ziet alleen op het vooronderzoek in strafzaken; na afsluiting van dit onderzoek beginnen nieuwe termijnen te lopen voor de periode die een verdachte in voorlopige hechtenis mag blijven tot de daadwerkelijke aanvang van het onderzoek ter terechtzitting.⁸⁵

Observatie

Observatie wordt door het Franse Wetboek van Strafvordering niet geregeld. In de jurisprudentie wordt ervan uitgegaan dat de bevoegdheid om te observeren voortvloeit uit de algemene taakstelling van de politie in het kader van de opsporing.⁸⁶ Er wordt in de opsporingspraktijk geen onderscheid gemaakt tussen stelselmatige observatie en minder intensieve vormen van observatie.

Doorzoeken van een woning of het kantoor van een geheimhouder

De politie mag tijdens de enquête préliminaire alleen met schriftelijke toestemming van de bewoner een woning betreden.⁸⁷ In de enquête de flagrance mag de politie zelfstandig tot het doorzoeken van woningen overgegaan mits de bewoner, diens vertegenwoordiger of twee onafhankelijke getuigen bij de doorzoeking aanwezig zijn.⁸⁸ Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek kan de politie op grond van een commission rogatoire van de rechter-commissaris eveneens zelfstandig een woning

83 Art. 145-2 CPP.

84 Veel geïnterviewde magistraten vinden deze figuur zinloos. Zie ook Brault-Jamin, 1997.

85 Art. 146 CPP.

86 CRIM. 11-05-1993, Dr. pénal 1993, chron. 34, noot Lesclous en Marsat. Observatie kan daarom ook zonder problemen plaatsvinden in het kader van proactief onderzoek.

87 In geval van onderzoek naar terrorisme geldt er een uitzondering op deze bepaling, art. 706-24 CPP.

88 Artt. 56 en 57 CPP.

doorzoeken.⁸⁹ De fysieke aanwezigheid van de rechter-commissaris is niet vereist. Het kantoor van een geheimhouder mag alleen worden doorzocht door de officier van justitie of de rechter-commissaris en in het bijzijn van de deken van de Orde van advocaten.⁹⁰

Onderscheppen van telecommunicatie

We moeten in Frankrijk twee vormen van het onderscheppen van telecommunicatie onderscheiden: taps in het kader van de opsporing van strafbare feiten (*écoutes judiciaires*) en veiligheidstaps (*écoutes administratives*).

De rechter-commissaris kan tijdens het gerechtelijk vooronderzoek opdracht geven om telecommunicatie te onderscheppen 'indien het onderzoek dit vereist'. Het aftappen mag alleen plaatsvinden in het kader van een onderzoek naar een strafbaar feit waarop ten minste twee jaar gevangenisstraf is gesteld. Niet alleen de telefoon van de verdachte kan worden afgetapt, maar ook de telefoon van derden. De opdracht van de rechter-commissaris geldt voor een periode van vier maanden. Deze periode kan verlengd worden.⁹¹

Het doel van veiligheidstaps is op de eerste plaats het verzamelen van inlichtingen in het kader van de staatsveiligheid en het voorkomen van terrorisme. Maar ook het verzamelen van inlichtingen in verband met georganiseerde criminaliteit wordt als doel genoemd.⁹² De veiligheidstaps worden, onder verantwoordelijkheid van de Franse premier, uitgevoerd door de Groupement interministériel de contrôle (GIC).⁹³ De veiligheidstaps worden toegestaan voor een periode van vier maanden.⁹⁴ Verlenging is mogelijk.

Uit mijn interviews blijkt dat veiligheidstaps onder andere in de volgende gevallen worden gebruikt. Ten eerste in het voorveld van de opsporing, rond CIE-activiteiten zoals het runnen van informanten. De veiligheidstaps worden ten tweede ook vaak gebruikt voor het verkrijgen van sturingsinformatie, bijvoorbeeld voor het lokaliseren van (voortvluchtige) personen. De veiligheidstaps worden ten derde gebruikt als lijn-

89 Met gebruikmaking van de bevoegdheden van de rechter-commissaris. Zie artt. 94 tot en met 96 jo 152 lid 1 CPP.

90 Art. 56-3 jo 76, 96 CPP.

91 Artt. 100 tot en met 100-7 CPP.

92 Art. 3, Wet nr. 91-646 van 10-07-1991. Hierover Matsopoulou, 1996, pp. 420-421. De meeste van deze taps staan ter beschikking van het Ministère de l'Intérieur, voor de Police nationale. Onder de Police nationale vallen onder andere de twee Franse diensten voor binnenlandse veiligheid, RG en DST. Maar ook andere diensten van de Police nationale en de Gendarmerie nationale kunnen gebruik maken van veiligheidstaps. Ten slotte kan ook de douanerecherche beschikken over veiligheidstaps.

93 De premier bepaalt het aantal veiligheidstaps. De Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) controleert het gebruik van de taps.

94 In 1999 hebben er 4687 veiligheidstaps plaatsgevonden. Zie CNCIS, 2000. Jaarlijks zouden er ongeveer 9300 *écoutes judiciaires* plaatsvinden.

tester voor latere *écoutes judiciaires* en op momenten dat er te weinig technische capaciteit is voor *écoutes judiciaires*.

De informatie die met een veiligheidstap is verzameld mag niet worden gebruikt als bewijs, maar kan wel dienen als basis voor de opening van een opsporingsonderzoek.⁹⁵

Het gebruik van informanten

Bij de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit wordt in Frankrijk veel gebruik gemaakt van tipgevers en informanten. Een wettelijke regeling ontbreekt echter; officiële richtlijnen bestaan er evenmin. Summiere interne regelingen blijken wel te bestaan, onder andere bij de *Renseignements généraux* (2.4.1).⁹⁶ De voorschriften stellen bijvoorbeeld dat het contact met informanten nooit door een politiefunctionaris alleen mag geschieden. Toch lijkt het gebruik van informanten in Frankrijk weinig gerationaliseerd te verlopen en veel te berusten op 'persoonlijke relaties' van politiefunctionarissen.

Officieren van justitie en rechters-commissarissen bemoeien zich nadrukkelijk niet met informanten; hooguit zullen ze weten dat de startinformatie in een onderzoek tot stand is gekomen door tips van een informant. Ze accepteren over het algemeen dat de politie in processen-verbaal de bron van de informatie afschermt (13.1.6).

Er bestaan evenwel grenzen: rechters-commissarissen geven in interviews aan dat zij zich altijd het recht voorbehouden om een informant officieel als verdachte aan te merken als blijkt dat hij strafbare feiten heeft gepleegd. Een andere keus bestaat ook niet, daar de rechter-commissaris de materiële waarheid onderzoekt rond het strafbare feit waarvoor het gerechtelijk vooronderzoek is gevorderd. Hij kan en moet dus zelf bepalen wie de verdachten zijn in een zaak. Het is aan de politie om ervoor te zorgen dat de rechter-commissaris niet te veel met de informant geconfronteerd wordt. Soms loopt dit mis. Een rechter-commissaris merkte tijdens een stage op: 'Heel mooi hoor, al die foto's in het dossier, maar de informant staat er af en toe ook wel eens op ! Hé, en hier heeft hij een pistool in zijn hand ...'

Kroongetuigeregeling

Verdachten die besluiten mee te werken met justitie en informatie verschaffen over terrorisme, drugshandel, valsmunterij of criminele organisaties komen onder strikte voorwaarden⁹⁷ in aanmerking voor *strafvermindering* of kunnen worden vrijgesteld

⁹⁵ Zie Verrest, 2000c, pp. 365-366.

⁹⁶ De RG houden ook een informantenregister bij.

⁹⁷ De voorwaarden verschillen per bepaling. Zie artt. 222-43, 422-1, 422-2, 442-9, 442-10 en 450-2 CP. Er wordt soms geëist dat de verdachte informatie verstrekt voordat hij zelf wordt vervolgd (art. 450-2 CP).

van straf. Van de meewerkende verdachte wordt formeel niet geëist dat hij ook daadwerkelijk getuigt tegen andere verdachten: de verdachte heeft alleen de verplichting om inlichtingen aan politie en justitie te verschaffen die ertoe (kunnen) leiden dat het plegen van strafbare feiten wordt verhinderd en de verdachten kunnen worden geïdentificeerd. De zittingsrechter kan zelfstandig bepalen of de verdachte voor strafvermindering of vrijstelling van straf in aanmerking komt.⁹⁸ Als dit het geval is, dan past hij een door de wet vastgestelde maat van strafvermindering toe.⁹⁹ De Franse wet voorziet behoudens deze bepalingen over strafvermindering niet in mogelijkheden om te komen tot *afspraken met criminelen*. Hoewel het opportuniteitsbeginsel eventueel als basis zou kunnen dienen, blijkt hier in de praktijk geen sprake van te zijn. De volgende redenen zijn aan te dragen. Op de eerste plaats is het de rechter-commissaris die beslist over de verdere vervolging als er een gerechtelijk vooronderzoek is geopend. Het Openbaar Ministerie heeft dus geen mogelijkheid meer om het opportuniteitsbeginsel toe te passen. Op de tweede plaats is een rechtsfiguur die nauw samenhangt met het sluiten van deals naar Frans recht niet bekend. Het betreft de mogelijkheid voor het Openbaar Ministerie om een transactie met een verdachte aan te gaan.

De mogelijkheid tot transactie¹⁰⁰ bestond tot voor kort in het geheel niet: in een uitspraak in 1995 had het Constitutionele Hof (Conseil constitutionnel) gesteld dat het Openbaar Ministerie indien het de mogelijkheid zou krijgen te transigeren, op de stoel van de rechter zou komen te zitten.¹⁰¹ Bij Wet van 23 juni 1999 is toch een transactiemogelijkheid (composition pénale) geïntroduceerd. Deze mag echter alleen worden toegepast bij enkele limitatief opgesomde kleinere misdrijven.

Pseudokoop of -dienstverlening, gecontroleerde aflevering en infiltratie
Deze opsporingsbevoegdheden worden in de Franse wet¹⁰² geregeld, voor zover het gaat om onderzoek naar een aantal drugsdelicten.¹⁰³

98 De vraag is of de medewerking van de verdachte daadwerkelijk moet hebben geleid tot concrete resultaten zoals de arrestatie van verdachten. Zie CRIM. 25-07-1991, B. 307.

99 Het maximum van de straf die voor het misdrijf mogelijk is, wordt met de helft verminderd (artt. 222-43, 422-2 en 442-10 CP) of de verdachte wordt vrijgesteld van straf (artt. 422-1, 442-9 en 450-2 CP).

100 Met het begrip transaction wordt in het Franse recht een akkoord bedoeld tussen dader en slachtoffer over schadevergoeding.

101 Zie Conseil constitutionnel, 02-02-1995, nr. 95-360 DC, D. 1997, somm. p. 130.

102 Art 706-32 CPP. Art. 67bis Code des douanes geeft een bijna identieke regeling voor de douanerecherche.

103 De opsporingsmethoden die opgesomd worden in het artikel 706-32 CPP zijn alleen bestemd voor het onderzoek naar drugsdelicten. Ze zijn dus niet te gebruiken in een onderzoek naar andere vormen van criminaliteit. Gravet en Garabiol, 2000, pp. 50-51.

Artikel 706-32 CPP luidt:

- lid 1: Teneinde de strafbare feiten te constateren, omschreven in de artikelen 222-34 tot en met 222-38 CP (...) kunnen opsporingsambtenaren (...) na de officier van justitie hierover te hebben ingelicht, overgaan tot het volgen van drugstransport (...);
- lid 2: Zij zijn niet strafbaar als zij om dezelfde redenen, met toestemming van de officier van justitie of de rechter-commissaris (...) verdovende middelen verkrijgen, onder zich houden, vervoeren of leveren (...), of aan personen die de in lid 1 genoemde strafbare feiten plegen, middelen met een juridisch karakter en/of communicatiemiddelen, transportmiddelen, of opslagruimten ter beschikking stellen. Toestemming kan alleen worden gegeven voor handelingen die niet bepalend zijn voor het plegen van de strafbare feiten genoemd in lid 1.

De beschreven handelingen omvatten in ieder geval de bijzondere opsporingsbevoegdheden: stelselmatige observatie, bewaakte aflevering¹⁰⁴ (lid 1), pseudokoop, gecontroleerde aflevering¹⁰⁵, pseudodienstverlening en politieke infiltratie (lid 2). Deze bevoegdheden mogen in Frankrijk alleen worden uitgeoefend door politiefunctionarissen.¹⁰⁶ Voor het gebruik van de bevoegdheden die voortvloeien uit lid 2 is voorafgaande toestemming nodig van de officier van justitie of, als er een gerechtelijk vooronderzoek is geopend, van de rechter-commissaris.¹⁰⁷

Uit interviews met Franse rechters-commissarissen blijkt dat tijdens het gerechtelijk vooronderzoek zelden pseudokoop, gecontroleerde aflevering of infiltratie plaatsvindt. Deze methodes lijken voornamelijk ingezet te worden in het opsporingsonderzoek, voordat er een gerechtelijk vooronderzoek wordt geopend (13.1.2). Een groot aantal van de respondenten gelooft dat de politie undercover-acties gebruikt, zonder toestemming van de officier van justitie of de rechter-commissaris. Politiefunctionarissen wijzen in interviews op de onzekerheid rond infiltratieacties: in hun ogen werkt bijvoorbeeld het ontbreken van duidelijke regelingen¹⁰⁸ over de mogelijkheid om anoniem te getuigen belemmerend.¹⁰⁹

104 Hier gaat het om een passieve vorm van gecontroleerde aflevering, die we 'bewaakte aflevering' kunnen noemen. De politie observeert een drugstransport en gaat op een bepaald moment over tot inbeslagname. Vgl. Buruma en Vegter, 1998, p. 98.

105 Deze tweede vorm van gecontroleerde aflevering veronderstelt een actieve rol van de politie, die bijvoorbeeld een deel van de partij drugs tijdens het transport vervangt of via een informant een transportmiddel ter beschikking stelt (pseudodienstverlening).

106 Of agenten van de douanerecherche.

107 Zie over de praktijk Djemni-Wagner, 2000b, pp. 7-8.

108 Verrest, 2000c, p. 378.

109 Zie ook Gravet en Garabiol, 2000, p. 51.

Het Cour de cassation verbond aanvankelijk nietigheid aan het ontbreken van toestemming, maar is daar in een arrest in 1998¹¹⁰ op teruggekomen. De wetsgeschiedenis zou uitwijzen dat artikel 706-32 CPP alleen beoogt een rechtvaardigingsgrond te bieden voor politiefunctionarissen die bij het uitoefenen van deze bevoegdheden strafbare feiten begaan.

Bij de Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) (2.4.1) is een landelijk infiltratieteam ondergebracht, SCOAT.¹¹¹ In Frankrijk ontbreekt een wettelijke basis voor het gebruik van buitenlandse politiefunctionarissen als infiltrant.¹¹²

Doorlaten

Over doorlaten zouden we kort kunnen zijn: in Frankrijk is het begrip noch in de literatuur noch in de praktijk bekend. Toch is hiermee niet alles gezegd. De term levert in Nederland verwarring op – ook sinds de invoering van de wettelijke regeling – en kan nog steeds leiden tot een veelvoud aan juridische interpretaties (13.2.4). Verder is de vraag van belang om welke goederen het gaat en of er sprake is van het ‘doorlaten van personen’. En wat te doen met het door laten gaan – in de zin van voort laten duren – van strafbare feiten of gedragingen (denk aan inbraken, gijzeling, overvallen of witwassen) waar de wettelijke bepaling niet op ziet? Het uitgangspunt bij al deze handelingen is in Frankrijk het opportuniteitsbeginsel, dat het maken van afwegingen toestaat. Er is geen wettelijk gebod tot inbeslagneming dat het opportuniteitsbeginsel beperkt. Dit wordt door de geïnterviewde wetgevingsjuristen ook niet nodig geacht. Met betrekking tot drugs geldt dat er een brede consensus lijkt te bestaan wat betreft de noodzaak van inbeslagneming. Daarbij is de tactiek van de politie anders: er wordt voor gekozen om vaak in te grijpen, via *korte klappen*. Toch komt ook uitgestelde inbeslagneming veel voor, omdat de Franse politie haar onderzoek veelal richt op een aanhouding op heterdaad (3.4.1).¹¹³

Uit interviews met Franse rechters-commissarissen blijkt dat ook deze in de praktijk voor dergelijke beslissingen kunnen komen te staan. Dit is interessant, omdat zij hun beslissing niet kunnen baseren op het opportuniteitsbeginsel. Hier zullen we in de trajectbeschrijving van het Franse en Nederlandse vooronderzoek verder op ingaan (13.1.4 en 15.1).

110 CRIM. 01-04-1998, D. 1998, jur. pp. 430-432, noot Pradel, *Rev.sc.crim.* 1998, pp. 582-583, noot Dintilhac en *Dr. pénal* 1998, comm. 92, met noot Maron.

111 Service de coordination opérationnelle et assistance technique.

112 Gravet en Garabiol, 2000, p. 51.

113 Zie Matsopoulou, 1996, pp. 331-332.

2.4 De belangrijkste organen in het strafproces

2.4.1 Politie

In Frankrijk valt de politietaak uiteen in een mission de police administrative (handhaving van de openbare orde¹¹⁴ en hulpverlening) en een mission de police judiciaire¹¹⁵ (de opsporing van strafbare feiten). De politietaak wordt uitgeoefend door twee korpsen.¹¹⁶ De Police nationale verzorgt de politietaken in de stedelijke gebieden, de Gendarmerie nationale op het platteland. De competentieverdeling tussen de twee korpsen¹¹⁷ berust voornamelijk op dit onderscheid *ratione loci*. De twee korpsen zijn beide volledig toegerust voor de opsporingstaak. De Police nationale en de Gendarmerie nationale beschikken ieder over eigen CIE-registers, wetenschappelijke laboratoria, observatie- en arrestatieteams en een eigen inspectie. Dit heeft tot gevolg dat beide korpsen zich in de praktijk bezighouden met onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit, zij het dat de Police nationale meer onderzoeken doet¹¹⁸ en hiertoe ook over veel meer financiële middelen en personeel beschikt. Voor de coördinatie van de strijd tegen verschillende vormen van zware en georganiseerde criminaliteit bestaat binnen de Police nationale bovendien op centraal niveau een aantal speciale divisies en offices centraux. De Division des relations internationales van de Police nationale is het aanspreekpunt voor politieke samenwerking in het kader van Interpol, Schengen en Europol en beheert de Franse ingang van het Schengen Informatiesysteem. Zowel de offices centraux als de Division des relations internationales werken overigens ook voor de Gendarmerie nationale, die er verbindingsofficieren heeft gestationeerd.¹¹⁹

Op het niveau van onderzoek in een individuele zaak is het aan de magistraat die het onderzoek leidt – de officier van justitie of de rechter-commissaris – om een keuze te maken wat betreft de werkverdeling tussen de twee korpsen. Dit is een van de bepalingen¹²⁰ die ervoor moeten zorgen dat de coördinatie tussen de twee korpsen redelijk verloopt. Het is immers niet ondenkbaar dat beide korpsen bewust of onbewust onderzoek doen in dezelfde zaak. De concurrentie tussen de twee

114 Ook de twee Franse veiligheidsdiensten zijn deel van de Police nationale.

115 Er wordt nogal eens foutief gesproken over de police judiciaire als men bepaalde diensten van de Police nationale bedoelt. 'Police judiciaire' betekent goed vertaald niets meer en niets minder dan 'recherche'.

116 Dit onderscheid heeft ook in Nederland bestaan: Elzinga e.a., 1995, p. 11.

117 Zie hierover het rapport van Carraz en Hiest, 1998.

118 De Police nationale registreerde in 1998 66% van de strafbare feiten die vallen onder georganiseerde criminaliteit (cijfers Ministère de l'Intérieur).

119 Zie art. D. 8 CPP.

120 Artt. D. 2 jo D. 5 CPP.

korpsen – de zogenaamde *guerre des polices* –¹²¹ lijkt in de praktijk mee te vallen, maar voegt zich bij de mogelijkheid van rivaliteit tussen de vele gespecialiseerde diensten binnen een van de twee korpsen afzonderlijk.¹²²

Police nationale

De Police nationale is een sterk gecentraliseerd korps dat valt onder de bevoegdheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken (Ministère de l'Intérieur). De organisatie bestaat op centraal niveau uit een zevental directies. Een van deze directies is de Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). De DCPJ herbergt de eerdergenoemde divisies en offices centraux met landelijke competentie.

Naast de eenheden op centraal niveau bestaan er ook gespecialiseerde recherche-diensten van de Police nationale op decentraal niveau. Er zijn 19 Directions régionales de la police judiciaire (DRPJ; voorheen SRPJ), die het hele Franse grondgebied dekken. Deze DRPJ's zijn onderverdeeld in een aantal secties, waaronder een section criminelle en een section économique et financière. De DRPJ van Lyon en Marseille kennen beide – net als de Parijse politie – een Brigade de recherches et d'intervention (BRI), die gekoppeld is aan het Office central pour la répression du banditisme en een landelijke competentie heeft.

De basis-recherchetaak wordt in de stedelijke gebieden verzorgd door politiefunctionarissen van de Direction départementale de Sécurité publique, kortweg Sécurité publique.¹²³ De recherche-eenheid wordt vaak aangeduid als Service d'investigations et de recherches (SIR).

Préfecture de Police de Paris

De organisatie van de politie in Parijs kent binnen de Police nationale een aparte structuur. De Préfecture de Police de Paris verzorgt in Parijs de politietaak en taken op recherchegebied, deels ook voor de drie omliggende departementen.¹²⁴ De structuur van de Préfecture de Police de Paris lijkt een afspiegeling van de landelijke organisatie van de Police nationale, met een eigen Direction de la police judiciaire, gespecialiseerde diensten op centraal niveau – zogenaamde brigades¹²⁵ –, services

121 Matsopoulou, 1996, p. 60. Recentelijk speelde er een 'guerre des polices' op Corsica bij het onderzoek naar de moord op prefect Erignac in februari 1998.

122 Voorbeelden zijn aan te halen van problemen tussen landelijke diensten (de DCPJ) en brigades van de Préfecture de Police de Paris en tussen DCPJ en DRPJ's. Zie ook Ministère de la Justice, 1999b, pp. 2-3 (op het gebied van drugsbestrijding).

123 Decocq e.a., 1998, pp. 137-140.

124 Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis en Val-de-Marne.

125 Onder andere de Brigade criminelle, de Brigade de répression du banditisme (BRB), de Brigade financière (in aparte sous-direction des affaires économiques et financières) en de Brigade de répression du trafic illicite de stupéfiants et de la toxicomanie (BSP).

départementaux in de drie omliggende departementen en zes recherchedivisies in Parijs zelf.

Renseignements généraux

De Renseignements généraux (RG) is een inlichtingendienst die onder de Police nationale valt.¹²⁶ Het werkterrein van de RG is zeer divers en strekt zich uit van het verzamelen van inlichtingen met politieke doelen, via inlichtingenwerk in het kader van de binnenlandse veiligheid, tot de analyse van vraagstukken in de samenleving (sektes, stedelijk veiligheidsbeleid). Vooral bij de bestrijding van terrorisme draaien de RG mee in concrete onderzoeken.¹²⁷

Hoewel de RG beschikken over informanten in het criminele milieu, hebben ze niet als hoofddoel om startinformatie voor onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit te leveren. Deze startinformatie komt meestal van de in de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit gespecialiseerde politiediensten zelf. Zij zorgen voor hun eigen informatievoorziening, onder andere door het runnen van informanten.¹²⁸

Gendarmerie nationale

De Gendarmerie nationale is een onderdeel van het Franse leger en valt onder de bevoegdheid van het Ministère de la Défense. De Gendarmerie nationale kent drie verschillende onderdelen. De Garde républicaine is belast met de veiligheid van de president en de premier, en heeft daarnaast vooral protocollaire bezigheden. De Gendarmerie mobile is belast met ordehandhaving bij demonstraties en bewaking van overheidsgebouwen.¹²⁹

De algemene politietaken worden uitgeoefend door de Gendarmerie départementale, waar ook de verschillende gespecialiseerde recherche-eenheden onder vallen. De opsporing is op verschillende niveaus geregeld. Naast enkele diensten op centraal niveau is er per ressort van een gerechtshof een section de recherches van de Gendarmerie nationale; op een lager niveau zijn er brigades de recherches.¹³⁰

126 De andere Franse dienst belast met binnenlandse veiligheid, de Direction de la surveillance du territoire (DST), maakt eveneens deel uit van de Police nationale. De taken van de DST liggen meer op het terrein van contra-spionage.

127 Opsporingsbevoegdheid hebben alleen de leden van de RG van de afdeling 'kansspelen'.

128 Dit blijkt uit alle interviews met politiefunctionarissen, officieren van justitie en rechters-commissarissen. Ook de BRI kan een rol spelen bij het vergaren van startinformatie.

129 La Gendarmerie nationale, 2000, pp. 21-57.

130 Zie Matsopoulou, 1996, p. 59.

Kernteams

De divisions en offices centraux¹³¹ van de DCPJ zijn vergelijkbaar met de Nederlandse kernteams. Zij richten zich uitsluitend op de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit. Ook de brigades van de Préfecture de Police de Paris spelen een belangrijke rol in de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, hoewel zij geen landelijke competentie bezitten en zich ook met andere taken bezighouden. In mindere mate houden ook de DRPJ's van de Police nationale en de sections de recherches van de Gendarmerie nationale zich bezig met de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit.

De offices centraux hebben ieder een vast, delictsgebonden aandachtsgebied, zoals drugshandel, kunstdiefstal, terrorisme of financiële criminaliteit. Dit aandachtsgebied wordt bij interministerieel besluit vastgesteld en verandert vervolgens niet meer.

De taakstelling van de offices centraux is vierledig:

- informatieverzameling, specifiek over misdrijven gepleegd in georganiseerd verband; analyses; internationaal contact;
- landelijke coördinatie van de opsporing van misdrijven vallend onder het aandachtsgebied;
- verrichten van eigen onderzoek;
- ontwikkeling van preventiestrategieën.

Specifiek voor de bestrijding van de zogenaamde 'reizende criminaliteit' (*délinquance itinérante*), ofwel misdrijven gepleegd door rondtrekkende bendes criminelen – zigeuners, kampers en groepen Oost-Europeanen – is in 1997 een speciaal coördinatiepunt opgericht. Dit orgaan, *Cildi* genaamd¹³², is ondergebracht bij de Gendarmerie nationale.

De Franse kernteams bevinden zich geen van alle in een situatie waarin zij hun opsporingscapaciteit – personeel en middelen – volledig kunnen inzetten voor projectmatig onderzoek. In interviews blijkt hoogstens de helft van de capaciteit hiervoor gebruikt te kunnen worden. Dit is een aanmerkelijk verschil met de Nederlandse kernteams, die alleen projectmatig onderzoek verrichten.

131 Bijvoorbeeld het office central voor drugsbestrijding (OCRTIS), het office central voor zware financiële criminaliteit (OCRGDF), het office central voor illegale kunsthandel (OCBC) en de divisie terrorisme-bestrijding (DNAT).

132 Cellule interministérielle de liaison sur la délinquance itinérante.

Een groot aantal van de onderzoeken wordt door de offices centraux en de divisies van de DCPJ gedaan in samenwerking met de DRPJ's in wier gebied de criminele organisatie waarnaar onderzoek wordt gedaan actief is.

Registers

De Police nationale en de Gendarmerie nationale hebben ieder hun eigen registers. De informatie hieruit wordt gecentraliseerd in een register (het STIC¹³³), waarin alle strafbare feiten waarvan de politiekorpsen kennis nemen en alle namen van verdachten en veroordeelden zijn opgenomen. De DCPJ houdt een apart register bij over zware en georganiseerde criminaliteit, waarin alle informatie van de offices centraux, de brigades van de Préfecture de Police de Paris en de DRPJ's is opgenomen.¹³⁴ Wet- of regelgeving op het gebied van politieregisters ontbreekt.¹³⁵ Ook een CIE-regeling bestaat niet in Frankrijk.

Dit hangt in belangrijke mate samen met het feit dat bij de politie geen CIE-taak noch speciale CIE-organen worden onderscheiden; dit is de weg waarlangs in Nederland dergelijke regelgeving tot stand is gekomen.

Sinds kort is in Frankrijk een DNA-databank in gebruik, het Fichier national automatisé des empreintes génétiques.¹³⁶ In de databank zijn de DNA-profielen opgeslagen die worden aangetroffen bij onderzoek naar strafbare feiten, alsmede het DNA van personen die veroordeeld zijn voor een aantal limitatief opgesomde zedenmisdrijven.¹³⁷ De databank kan vooralsnog alleen worden geraadpleegd door de officier van justitie en de rechter-commissaris in het kader van onderzoek naar *zedenmisdrijven*: het DNA-profiel van een verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan kan worden vergeleken met gegevens in de databank. Een speciale commissie met aan het hoofd een magistraat beheert de databank.

Er bestaan in Frankrijk geen aparte bepalingen die de verdachte dwingen mee te werken aan een DNA-onderzoek. De Circulaire 98-12 F1 van 14-12-1998 nodigt opsporingsambtenaren uit om zich bij weigering van de verdachte te concentreren op zijn haarborstel

133 *Système de traitement des infractions constatées*; zie o.a. *Le Monde*, 05-12-1998 en communiqué Ministère de l'Intérieur, 03-12-1998.

134 Het Fichier des brigades spécialisées (FSB).

135 Er geldt slechts een aantal interne reglementen.

136 Zie *JCP* 2000, nr. 22, 31-05-2000, p. 998.

137 Artt. 706-54 CPP en Circulaire CRIM 98-12 F1 van 14-12-1998.

Opsporingsambtenaren

Gendarmes en functionarissen van de Police nationale kunnen door de procureur-generaal worden aangewezen als opsporingsambtenaar. Er bestaan drie verschillende kwalificaties: officier de police judiciaire (OPJ), agent de police judiciaire (API) en agent de police judiciaire adjoint. De OPJ kan alle bevoegdheden uitoefenen die de Code de procédure pénale aan de politie toekent. Hij kan een opsporingsonderzoek starten en mag in bepaalde gevallen dwangmiddelen toepassen.

Alleen opsporingsambtenaren die deel uitmaken van eenheden die in het kader van hun taakstelling op het hele Franse grondgebied moeten kunnen opereren, hebben een landelijke opsporingsbevoegdheid.¹³⁸ De overige opsporingsambtenaren hebben een sterk verschillende territoriale bevoegdheid.¹³⁹ Opsporingsambtenaren – bijvoorbeeld leden van de brigades van de Parijse recherche en de DRPJ's – kunnen van de officier van justitie of rechter-commissaris wel een tijdelijke bevoegdheid krijgen voor onderzoek buiten hun regio.¹⁴⁰

Het optreden van Franse opsporingsambtenaren buiten de landsgrenzen is niet geregeld.¹⁴¹ Dit vraagstuk wordt in Frankrijk met enige terughoudendheid bekeken. Het Cour de cassation eist een verdragsrechtelijke basis (14.5.3).¹⁴²

2.4.2 Justitie

Raad voor de magistratuur

De Raad voor de magistratuur, de Conseil supérieur de la Magistrature (CSM), is een orgaan dat de Franse president bijstaat in zijn taak om te waken over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.¹⁴³ De rol van de CSM is sinds de oprichting in 1948 sterk veranderd. In eerste instantie fungeerde hij als een toezichtsorgaan voor de zittende magistratuur. De leden werden door de president benoemd. In 1993 hebben zich twee grote wijzigingen in de taken en de samenstelling van de CSM voorgedaan:

- de CSM heeft bevoegdheden gekregen met betrekking tot de benoeming en disciplinaire controle van leden van het Openbaar Ministerie;
- sinds de wijziging bestaat de meerderheid van de leden uit magistraten.

De CSM heeft als leden magistraten en niet-magistraten. De magistraten worden gekozen door hun collega's. De vier niet-magistraten worden gekozen door de president, de voorzitters van de beide kamers van het parlement en door de algemene

¹³⁸ Artt. 18 CPP jo R. 15-18 tot en met R. 15-27 CPP.

¹³⁹ Zie uitgebreid Decocq e.a., 1998, pp. 229-264 en 808-810.

¹⁴⁰ Art. 18 lid 4 CPP; CRIM. 20-06-1997, *Rev.sc.crim.* 1998, pp. 154-155, noot Dintilhac.

¹⁴¹ Vgl. art. 539a Sv.

¹⁴² Zie CRIM. 21-09-1999, *D.* 1999, IR. p. 273. Bijvoorbeeld in de vorm van art. 4 ERV.

¹⁴³ Artt. 64 en 65 Const.

vergadering van de Raad van State. De president en de minister van Justitie zijn statutair lid van de CSM, maar nemen niet deel aan zijn beraadslagingen in het kader van benoemingen en disciplinaire procedures. Evenmin nemen zij deel aan de redactie van het jaarlijkse rapport van de CSM.

De CSM komt bijeen in verschillende samenstellingen.¹⁴⁴ Globaal zijn er twee formaties te onderscheiden: één voor de zittende magistratuur en één voor het Openbaar Ministerie. Beide formaties tellen zes magistraten.¹⁴⁵ De niet-magistraten onder de leden van de CSM nemen zitting in beide formaties.

De taken en bevoegdheden van de CSM hadden door de *Réforme de la Justice* verder moeten worden uitgebreid. Door het stranden van het wetsvoorstel inzake de reorganisatie van het Openbaar Ministerie is het niet zover gekomen (2.1.3). De minister van Justitie had gebonden moeten worden aan het advies van de CSM omtrent alle benoemingen van en disciplinaire sancties tegen leden van het Openbaar Ministerie. Nu worden de procureurs-generaal door de ministerraad benoemd en officieren van justitie na een niet-bindend advies van de CSM. In de voorgestelde hervorming zouden de magistraten hun meerderheid in de CSM hebben verloren. De huidige CSM is hier een groot tegenstander van. Een CSM-lid wees er in een interview op dat de niet-magistraten en magistraten vaak lijnrecht tegenover elkaar staan; zelfs bij de redactie van het jaarverslag waarin visies worden gegeven over het functioneren van de rechterlijke macht.

Voor de benoeming van de belangrijkste leden van de zittende magistratuur doet de CSM zelf een voorstel. Bij de benoeming van de andere leden van de zittende magistratuur en van leden van het Openbaar Ministerie geeft de CSM een advies¹⁴⁶; de huidige minister van Justitie heeft aangegeven zich aan dit advies te zullen houden.

Als de minister van Justitie een disciplinaire sanctie wil opleggen aan leden van het Openbaar Ministerie is hij verplicht de CSM om een advies te vragen. Over disciplinaire sancties tegen leden van de zittende magistratuur beslist de CSM zelf.¹⁴⁷ De CSM onderzoekt elk jaar ongeveer tien zaken, min of meer gelijk verdeeld over leden van het Openbaar Ministerie en rechters. (6.1.2, 6.3.2).¹⁴⁸ Om een goede indruk te krijgen van de gevolgen van het loopbaanbeleid in de rechterlijke macht maakt de CSM jaarlijks een aantal dienstreizen, zogenaamde *missions*

144 Zie CSM, 2000, pp. 3-11.

145 De formatie 'Openbaar Ministerie' bestaat uit vijf leden van het Openbaar Ministerie plus een lid van de zittende magistratuur; de formatie zittende magistratuur heeft een omgekeerde bezetting.

146 CSM, 2000, pp. 12-21.

147 Zie artt. 48 tot en met 66 van Ordonnance nr. 58-1270 van 22-12-1958.

148 CSM, 2000, pp. 78-83, 123-124.

d'information. Deze werkbezoeken worden ook gebruikt om het functioneren van de rechtspraak te onderzoeken.¹⁴⁹

Ministerie van Justitie

Het Franse ministerie van Justitie (Ministère de la Justice) is een relatief klein departement. De hogere functies op het ministerie worden vrijwel uitsluitend door magistraten vervuld. De dagelijkse leiding is in handen van het kabinet van de minister van Justitie (Garde des Sceaux, Ministre de la Justice). De functie van secretaris-generaal van het ministerie wordt uitgeoefend door de directeur van het kabinet van de minister.

De Directie rechtshandhaving van het ministerie van Justitie (Direction des affaires criminelles et des grâces, ofwel DACG) bestaat net als de rest van het ministerie bijna volledig uit magistraten, die voor een periode van drie à vijf jaar gedetacheerd zijn. Voor ons onderzoek belangrijke onderdelen van de DACG zijn het Bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants et le blanchiment en het Bureau de la police judiciaire. Ook de sectie strafwetgeving, het Bureau de la Législation pénale, maakt deel uit van de DACG.

Internationale samenwerking is het domein van de Service des affaires européennes et internationales (SAEI). Aan de SAEI is een viertal buitenlandse magistrats de liaison verbonden, onder wie een Nederlandse officier van justitie.

Rechtshulpverzoeken worden overigens niet door de SAEI behandeld, maar door het Bureau de l'entraide répressive internationale et des conventions pénales (BERIC), een onderdeel van de DACG.

Zittende magistratuur

Frankrijk kent net als Nederland een kantongerecht (Tribunal d'Instance, voor strafzaken Tribunal de police), een rechtbank (Tribunal de Grande Instance (TGI), de strafkamer heet Tribunal correctionnel) en een gerechtshof (Cour d'Appel). De Franse cassatierechter is het Cour de cassation in Parijs.

Zware misdrijven (crimes) worden berecht door een juryhof, het Cour d'Assises. De jury van negen burgers beslist samen met drie professionele rechters over de schuldvraag en de strafmaat. Vanaf 1 januari 2001 bestaat er een mogelijkheid tot hoger beroep tegen arresten van het Cour d'Assises; voorheen was er alleen cassatie mogelijk.¹⁵⁰ De juryprocedure is zwaar. Er moet een volledige mondelinge behandeling van het dossier op de zitting plaatsvinden en er worden veel debatten over de persoonlijkheid van de verdachte gevoerd. De procedures volgens welke juryleden moeten worden aangewezen maken het organiseren van een proces tijdrovend. Bij

149 CSM, 2000, pp. 84-86.

150 De reden hiervoor was een aantal omstreden juryprocessen, onder andere de zaak *Omar m'a tué*.

de berechting van zware drugsmisdrijven of feiten van terrorisme bestaat het Cour d'Assises overigens uit zeven professionele rechters.

Omdat de juryprocedure zo omslachtig is wordt vaak gepoogd haar te vermijden. Hiervoor wordt de term 'correctionnalisation' gebruikt: door bij de kwalificatie van het strafbare feit verzwarende omstandigheden weg te laten, zorgen de officier van justitie en de rechter-commissaris ervoor dat er geen sprake meer is van een zwaar misdrijf (crime) waarvoor een juryprocedure verplicht is.¹⁵¹

In ons onderzoek zullen we vaak de raadkamer bij het Cour d'Appel tegenkomen, de *Chambre d'Instruction*.¹⁵² Bij de *Chambre d'Instruction* kan beroep tegen de beschikkingen van de juge d'instruction worden aangetekend. De *Chambre d'Instruction* kan tijdens het gerechtelijk vooronderzoek op verzoek van de rechter-commissaris, de verdachte of de officier van justitie een oordeel geven over de regelmatigheid van onderzoekshandelingen (6.1.2, 6.3.2). Verder behandelt de *Chambre d'Instruction* verzoeken om uitlevering van een verdachte die zich in Frankrijk bevindt. Ten slotte is de *Chambre d'Instruction* ook disciplinaire rechter voor opsporingsambtenaren (10.1.3).

Openbaar Ministerie

Het Franse Openbaar Ministerie (*ministère public*) maakt deel uit van de rechterlijke macht. Het is een hiërarchische organisatie die sterk lijkt op het Nederlandse Openbaar Ministerie van voor de reorganisatie en de inwerkingtreding van de nieuwe Wet RO.

De minister van Justitie staat boven de organisatie van het Openbaar Ministerie.¹⁵³ Dit komt tot uitdrukking in de mogelijkheid van de minister om aanwijzingen te geven aan de procureurs-generaal.¹⁵⁴

Het is in Frankrijk de afgelopen jaren praktijk geworden dat de minister van Justitie geen aanwijzingen meer geeft in individuele zaken (5.2).

De procureurs-generaal kunnen op hun beurt aanwijzingen geven aan de hoofd-officieren van justitie.¹⁵⁵ Leden van het Openbaar Ministerie moeten deze bevelen opvolgen, maar hebben de vrijheid zich er, op het onderzoek ter terechtzitting, mondeling van te distantiëren.

¹⁵¹ Guinchard en Buisson, 2000, pp. 450-451.

¹⁵² Zo genoemd sinds de Wet van 15 juni 2000; voorheen 'Chambre d'Accusation'.

¹⁵³ Zie art. 5 van Ordonnance nr. 58-1270 van 22-12-1958.

¹⁵⁴ Art. 36 CPP.

¹⁵⁵ Art. 37 CPP.

Bij de Cours d'Appel is er een parket-generaal met de procureur général aan het hoofd. Aan het hoofd van het parket bij het TGI staat de procureur de la République.

De grootste arrondissementsparketten in Frankrijk zijn die van Parijs en Bobigny (in het departement Seine-St. Denis, net boven Parijs). De grootste parketten-generaal zijn die van Parijs en Versailles.

De taken van het Openbaar Ministerie bij het Cour d'Assises worden verzorgd door de officier van justitie of de procureur-generaal bij het Cour d'Appel.¹⁵⁶ De functie van het Openbaar Ministerie bij het Cour de cassation bestaat uit het concluderen bij cassatieberoepen. Het parket bij het Cour de cassation valt buiten de normale gezagsrelatie binnen het Openbaar Ministerie.¹⁵⁷

Opleiding en loopbaan van leden van de rechterlijke macht

In Frankrijk bestaan net als in Nederland twee wegen om in de rechterlijke macht te komen: door de opleiding tot magistraat te volgen aan de Ecole nationale de la Magistrature of door als buitenstaander toe te treden.¹⁵⁸ De opleiding tot magistraat duurt ongeveer twee en een half jaar; aan het einde van deze periode volgt een beoordeling. Jonge magistraten die als de eersten van hun jaar (promotion) eindigen, komen in aanmerking voor de interessantste posten.

Het aantrekken van buitenstaanders geschiedt centraal, meestal door middel van een concours.

De functie van rechter-plaatsvervanger is in Frankrijk onbekend. Er bestaan bezwaren tegen de idee dat buitenstaanders zoals advocaten parttime rechter zouden zijn: respondenten zijn bang voor de schijn van partijdigheid en mogelijke belangenverstrengeling.

De loopbaan van Franse magistraten is voor een deel gebaseerd op een systeem van bevordering (avancement). Aan elke functie binnen de rechterlijke macht is een graad verbonden, met verschillende salarisschalen en voorwaarden. Deze graden corresponderen vaak niet met de titel van de functies; de hoofdofficier van justitie in Nice heeft bijvoorbeeld een hogere graad in de rechterlijke macht dan de procureur-generaal van Dijon.

Het beleid dat ten grondslag ligt aan de bevordering is redelijk duidelijk; zo tellen positieve beoordelingen van de president van het gerecht en de anciënniteit. Ook

156 Zie Stéfani e.a., 1993, p. 364.

157 Een aanwijzing tot het vorderen van cassatie in het belang van de wet is wel mogelijk.

158 Zie uitgebreid Baas, 2000, pp. 51-75.

het wisselen van functie en van gerecht wordt belangrijk bevonden voor leden van de rechterlijke macht en wordt beloond met bevordering. Het systeem heeft de verdienste dat het een zekere transparantie in het loopbaanbeleid brengt.

Wat verder opvalt aan de loopbaan van Franse magistraten is dat er vaak gewisseld wordt van Openbaar Ministerie naar zittende magistratuur of omgekeerd. Respondenten schatten dat minstens een kwart van de magistraten een keer de overstap maakt.

Officier van justitie

De procureur de la République is belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten en heeft daartoe het gezag over de politie.

De procureur de la République is te vergelijken met de Nederlandse hoofdofficier van justitie. Opvallend genoeg kent het Franse Wetboek van Strafvordering dus alle taken en bevoegdheden toe aan de hoofdofficier van justitie. Voor de opsporingspraktijk heeft dit weinig betekenis. Het merendeel van de bevoegdheden van de hoofdofficier wordt uitgeoefend door gewone officieren van justitie, de zogenaamde substituts.¹⁵⁹

De grotere parketten in Frankrijk zijn verdeeld in secties. Officieren van justitie werken er in teamverband in een unit algemene zaken, financieel-economische zaken, civiel recht, jeugdzaken of zware en georganiseerde criminaliteit. Daarnaast wordt onder andere bij de parketten van Parijs en Nanterre ook gewerkt in gebiedsgerichte teams.

Een punt van permanente zorg is de ondersteuning van officieren van justitie. Sinds een tweetal jaren wordt hier echter aan gewerkt. Op de eerste plaats vindt er uitbreiding plaats van het aantal zogenaamde assistants de justice. Deze assistants verrichten allerlei ondersteunend werk voor de officieren van justitie, variërend van het opzoeken van jurisprudentie en het voorbereiden van tenlasteleggingen tot het ontvangen van slachtoffers. De assistants de justice werken alleen in deeltijd.¹⁶⁰ In veel gevallen betreft het gevorderde studenten of aio's.

Van een geheel andere orde zijn de assistants spécialisés, werkzaam bij de pôles économiques et financiers (3.4.2). Het gaat hier om een beperkt aantal financieel specialisten (voorlopig 18), uitgeleend door onder andere het Franse ministerie van

¹⁵⁹ Net als in Nederland bestaan er in Frankrijk ook officieren van justitie 1e klasse (premiers substituts). Bovendien zijn er in belangrijke arrondissementsparketten een of meerdere plaatsvervangend hoofdofficieren (procureurs-adjoint).

¹⁶⁰ Maximaal 80 uur per maand.

Financiën en de Commissie voor Beurstoezicht (COB). De wet opent echter ook de mogelijkheid om assistants spécialisés uit de privé-sector aan te trekken.¹⁶¹ Speciaal voor de alternatieve afdoening van strafbare feiten is twee jaar geleden de functie van *délégué du procureur* gecreëerd. Hoewel de naam misschien anders doet veronderstellen, gaat het hier niet om een magistraat, maar om iemand die namens de officier van justitie met enige autoriteit een rol kan spelen bij de alternatieve afdoening. De *délégué* is bijvoorbeeld een gepensioneerd politiefunctionaris, rechter of sociaal werker.

Rechter-commissaris

De rechter-commissaris (*juge d'instruction*) leidt het onderzoek¹⁶² tijdens het gerechtelijk vooronderzoek, de *information judiciaire*.

De *juge d'instruction* is een rechter van het TGI, die speciaal als onderzoeksrechter wordt benoemd door de CSM (6.3.1).¹⁶³ Als rechter is de *juge d'instruction* voor het leven benoemd, maar hij kan worden ontheven van zijn taak als onderzoeksrechter. De meeste *juges d'instruction* vervullen in de praktijk hun functie ongeveer vijf jaar.¹⁶⁴

De Wet van 15 juni 2000 heeft bepaald dat de rechter-commissaris een aantal van zijn bevoegdheden af moet staan aan de nieuwe *juge des libertés et de la détention*. Het meest in het oog springende voorbeeld daarvan is de bevoegdheid om te beslissen over voorlopige hechtenis, die per 1 januari 2001 overgaat naar de *juge des libertés et de la détention*. Deze laatste is een rechter van de rechtbank in de rang van vice-president (6.3.2).

2.4.3 *Openbaar bestuur*

De Franse overheid is in beperkte mate gedecentraliseerd. Er is meer sprake van 'deconcentratie': lokale ingangen van het centrale bestuur.¹⁶⁵ Het land is verdeeld in 26 regio's en 96 departementen. De departementen vormen de belangrijkste laag van gedeconcentreerd bestuur. Ze worden geleid door de prefect (*préfet*), die de regering vertegenwoordigt en verantwoordelijk is voor de openbare orde en het veiligheidsbeleid, ook in de steden. De burgemeester, die in Frankrijk wordt gekozen door de bevolking¹⁶⁶, speelt slechts een ondergeschikte rol.

¹⁶¹ Guinchard en Buisson, 2000, p. 169.

¹⁶² Dit onderzoek wordt vaak aangeduid als *instruction*.

¹⁶³ Art. 50 lid 1 CPP.

¹⁶⁴ Zie Chambon, 1997, pp. 4-5.

¹⁶⁵ Zie Prakke en Kortmann, 1993, pp. 233-234.

¹⁶⁶ De burgemeester wordt door de leden van de gemeenteraad uit hun midden gekozen.

2.5 Rechtscultuur: justitie in de Franse samenleving

Een zeer belangrijke vaststelling is dat de Franse samenleving op de meest uiteenlopende vlakken meer *gepolariseerd* is dan de Nederlandse samenleving. De verschillen tussen de maatschappelijke klassen en tussen personen met verschillende opleidingsniveaus zijn in Frankrijk groter en spelen in het dagelijkse leven ook een veel grotere rol. De afstand tot overheidsinstellingen is groot. Daarbij wordt respect voor de overheid heel belangrijk gevonden. Deze elementen zijn duidelijk waarneembaar in het dagelijkse leven in Frankrijk: in het schoolsysteem, het loopbaanbeleid van de overheid en in de wijze van handelen in de top van het bedrijfsleven. Maar ook tussen politie en justitie is sprake van polarisatie, evenals bijvoorbeeld in de relatie tussen justitiebeleid en wetenschappelijk onderzoek.

2.5.1 De positie van het slachtoffer

Aan slachtofferhulp is in Frankrijk lange tijd weinig aandacht besteed. De verbetering van de slachtofferhulp is nu een belangrijk streven van de regering.¹⁶⁷ Daarentegen bezit het slachtoffer een zeer sterke positie in het strafprocesrecht. Via de *action civile* kan het slachtoffer zelf het strafproces in gang zetten. Ook gedurende het vooronderzoek heeft het slachtoffer dat zich burgerlijke partij heeft gesteld allerlei rechten: zo kan het tijdens het gerechtelijk vooronderzoek de rechter-commissaris vragen om bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. In de praktijk ontbreekt het echter aan voorlichting en begeleiding van het slachtoffer, dat daarom onvoldoende van zijn rechten gebruik kan maken.¹⁶⁸

Naast het misbruik van de *action civile* (2.2.1) begint in Frankrijk ook de gewoonte te ontstaan om op grond van de *action civile* bij elk conflict naar het strafrecht te grijpen. Dit is het geval bij echtelijke ruzies, maar ook bij allerlei gevallen van schade en productaansprakelijkheid. Dit heeft tot gevolg dat er in Frankrijk een gevaar dreigt van *pénalisation*, ofwel 'verstrafrechtelijking' van de samenleving.

2.5.2 Relatie politie – burger

De Franse *Police nationale*¹⁶⁹ maakt op het moment een hervormingsoperatie door die ervoor moet zorgen dat het werk van de politie nauwer aansluit bij de wensen van de burger. In het kader van de ontwikkeling van 'politie in de buurt' (*Police de*

167 Zie Ministère de la Justice, Circulaire sur la Politique d'aide aux victimes, 13-07-1998.

168 Brien en Hoegen, 2000, pp. 346-347.

169 Voor de Gendarmerie nationale is het contact met de bevolking een constant aandachtspunt. Zij noemt het wel haar 'belangrijkste opsporingsmethode'.

proximité) moet de politie beter aanspreekbaar worden.¹⁷⁰ In de grote steden zijn het afgelopen jaar wijkteams opgericht. Sociologen wijzen erop dat het succes van de 'Police de proximité' bemoeilijkt wordt doordat in Frankrijk geen sociaal netwerk bestaat waarop gebouwd kan worden, zoals in Nederland en Duitsland.¹⁷¹

Een recent wervingsspotje van de Police nationale toont inderdaad agenten die een praatje maken met de bevolking, om echter toch weer af te sluiten met flitsende zwaailichten en agenten die rennen met de hand op hun holster ...

2.5.3 Veiligheidsconvenanten

In 1993 werden regionale criminaliteitsbestrijdingprogramma's geïntroduceerd. Deze Plans départementaux de sécurité (PDS) worden opgesteld door de prefect en de hoofdofficier van justitie.¹⁷²

Sinds een aantal jaren worden de regionale programma's overschaduwed door de opkomst van stedelijk veiligheidsbeleid. Voor wijken van grote steden en middelgrote gemeenten worden veiligheidsconvenanten (Contrats locaux de sécurité, ofwel CLS) opgesteld.¹⁷³ De inhoud van deze convenanten wordt eveneens bepaald door de prefect en de hoofdofficier van justitie. In september 2000 waren er 425 CLS tot stand gekomen; nog eens 287 waren in voorbereiding.¹⁷⁴ De doelstelling van deze veiligheidsconvenanten is de aandacht op een relatief klein gebied te concentreren en zodoende het optreden van politie en justitie beter te differentiëren.

2.5.4 Relatie justitie – burger

De Franse justitie maakt een gelijksoortige ontwikkeling door als de politie: ze moet op allerlei punten toegankelijker worden voor de burger. Dit gebeurt onder andere door de uitbreiding van het aantal Maisons de Justice en bureaux voor rechtshulp.¹⁷⁵

Maisons de Justice et du Droit

Er worden veel nieuwe Maisons de Justice et du Droit geopend. Het eerste Maison werd in 1989 opgericht door de hoofdofficier van justitie van Cergy-Pontoise. In

170 Zie Cultiaux, 1999.

171 Body-Gendrot en Le Guennec, 1999 en interview met S. Body-Gendrot in *Le Figaro Magazine*, 17-06-2000.

172 Interdepartementale circulaires van 09-09-1993 en 02-01-1997. Zie ook Lemesle en Pansier, 1998, pp. 58-60.

173 Interdepartementale circulaire van 28-10-1997. Zie Djemni-Wagner, 2000a.

174 *CLS Info*, nr. 6, juni 2000.

175 Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD).

december 1998 heeft hun bestaan een wettelijke basis gekregen. Medio 2000 waren er 42 Maisons; de oprichting van nog eens 40 Maisons was in voorbereiding.

De doelstelling van de Maisons de Justice is:

- een adequaat antwoord te bieden in de bestrijding van kleine criminaliteit (door mediation en het opleggen van alternatieve straffen);
- civielrechtelijke conflicten op te lossen (burenruzies, problemen in familiale sfeer);
- justitiabelen te informeren en slachtoffers hulp te bieden.

De Maisons staan onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de officier van justitie en de president van de rechtbank. In de Maisons wordt samengewerkt tussen Openbaar Ministerie, maatschappelijk werker, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering, stichtingen voor slachtofferhulp en de advocatuur. De DACG van het ministerie van Justitie zorgt voor landelijke coördinatie tussen de verschillende Maisons. De lokale overheid (gemeente, departement) neemt de materiële kosten op zich. De Staat stelt magistraten en ondersteunend personeel ter beschikking en betaalt de procedures, zoals mediation.

Bij gebrek aan een algemene wetenschappelijke evaluatie of monitor is het voorlopig moeilijk om iets te zeggen over het functioneren van de Maisons de Justice. Elk Maison verschilt ook van structuur en samenstelling.¹⁷⁶ De Maisons lijken echter succesvol: ze raken geïntegreerd in het justitieapparaat en genieten voldoende bekendheid bij de burger. Toch worden er ook serieuze kanttekeningen geplaatst door officieren van justitie, met name wat betreft de wenselijkheid van de schijnbaar onbeperkte groei. Justitie mag en moet volgens hen laagdrempelig zijn, maar mag niet 'verlagen'. De vraag is ook of de symboliek die gekozen is met de Maisons wel geschikt is voor de bestrijding van hardnekkige kleine criminaliteit.¹⁷⁷

Carte judiciaire

Er blijft ook nog een aantal andere problemen over. Het betreft met name de gerechtelijke indeling, de Carte judiciaire. Er zijn in Frankrijk zeer veel rechtbanken en arrondissementsparketten (181), wier competentie vaak niet samenvalt met de bestuurlijke decentralisatie. Dit terwijl op het moment de criminaliteitsbestrijding op regionaal niveau en de snelle ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid juist vragen om nauwe samenwerking tussen de lokale overheid en het Openbaar Ministerie.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Zie bijvoorbeeld Lazerges, 1997, pp. 186-198.

¹⁷⁷ Massa, 2000, p. 23.

¹⁷⁸ Assemblée nationale, 2000.

2.5.5 *Relatie politie – justitie*

Het is vreemd om te moeten vaststellen, maar samenwerking tussen de Franse politie en justitie is bepaald geen natuurlijk gegeven. De problematiek overstijgt vele malen het niveau van persoonlijke relaties.

Er is veel symboliek. De DCPJ is gehuisvest in een gebouw waar met grotere letters boven de centrale toegang 'Ministre de l'Intérieur' (ministerie van Binnenlandse Zaken) prijkt. Ook op de visitekaartjes van de politiefunctionarissen die werken bij de DCPJ is het logo van het ministerie van Binnenlandse Zaken prominent aanwezig: het is driemaal zo groot als het woord 'politie' ...

Er is sprake van twee compleet verschillende opvattingen over criminaliteitsbestrijding. Voor belangrijke beslissingen over criminaliteitsbestrijding is daarom de arbitrage van de minister-president nodig. Deze is geïnstitutionaliseerd met de oprichting van de Conseil de Sécurité Intérieure (CSI), waarin de ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Defensie en Financiën praten over criminaliteitsbestrijding (9.1.1).

De contacten op de werkvloer zijn uiterst formeel. Zelfs na langdurig samenwerken in grote onderzoeken blijft zonder uitzondering de houding van de politie defensief en de toon van de officier van justitie of rechter-commissaris afstandelijk. Deze partijen koesteren een natuurlijk wantrouwen jegens elkaar, vooral vanwege hun uiteenlopende visie op criminaliteitsbestrijding.

In mijn interviews kwam naar voren dat officieren van justitie en rechters-commissarissen een werkverdeling voor ogen staat waarbij de politie 'het vuile werk moet opknappen'. Bij geïnterviewde politiefunctionarissen bleek dit als vanzelfsprekend te gelden. Op dit punt lijkt dus wel sprake van eenduidige opvattingen, maar bepaald niet van 'gedeelde smart' ...

2.5.6 *Relatie justitie – politiek*

De relatie tussen politiek en justitie is in Frankrijk gespannen. Voor een deel komt dit door de eerder beschreven politiek-financiële schandalen. Maar er speelt meer. De relatie tussen politiek en justitie komt tot uitdrukking in de redactie van de Franse grondwet (Constitution) uit 1958: de rechterlijke macht is in het staatsbestel geen 'derde macht' naast de wetgevende en de uitvoerende macht.¹⁷⁹ Dit is een niet

179 Zie Lavroff, 1997, pp. 573-575.

te verwaarlozen aspect in de discussie over de reorganisatie van het Openbaar Ministerie en de 'verantwoordelijkheid van magistraten' (5.2).¹⁸⁰

In de Franse politiek is de polarisatie duidelijk waarneembaar. Er is sprake van twee kampen die verkeren in een logica van tegenstelling: het is ondenkbaar dat met de ander wordt samengewerkt, laat staan een coalitie wordt gevormd. Aan de rechterkant bevinden zich RPR, UDF en DL, aan de linkerkant PS, MDC, Verts en PC.¹⁸¹ De verdeling in kampen leidt tot een situatie waarin parlementariërs van verschillende kleur elkaar zonder uitzondering tegenspreken. Dit lijkt bijna een verplichting, al was het maar om de ander in ieder geval niet uit te laten praten.

Ondanks deze politieke oorlog hebben debatten over justitie in het Franse parlement soms bijna een wetenschappelijk niveau. De discussie wordt verrijkt doordat beide kamers van het parlement (Assemblée nationale en Sénat) een recht van amendement hebben.¹⁸² Met betrekking tot hervorming van het strafprocesrecht heeft het Franse parlement er de laatste decennia altijd voor gekozen om de weg van de geleidelijkheid te bewandelen.¹⁸³

In Nederlandse ogen valt het op dat het Franse parlement weinig belangstelling heeft voor de gang van zaken in individuele onderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit. De interpellaties beperken zich tot de politiek-financiële schandalen en zaken die het staatsbelang raken, zoals het terrorisme op Corsica.

Justitiebegroting

Het gebrek aan financiële middelen is voor de Franse justitie een groot probleem.¹⁸⁴ Er is sprake van achterstallig onderhoud aan gebouwen, krappe werkruimte, slechte logistiek en een groot personeelstekort.¹⁸⁵ Stapels vergeelde dossiers liggen in de gang en de kleding van magistraten zit vaak onder het stof. De problemen zijn zo in het oog springend, dat buitenlandse bezoekers soms omvallen van verbazing. De penibele situatie waarin zij hun werk moeten doen heeft grote invloed op de Franse magistraten. Ze voelen zich zeer tekortgedaan.¹⁸⁶ In grote zaken heerst er vaak een machteloos gevoel, omdat er niet effectief gewerkt kan worden. De afgelopen jaren is met het aantrekken van veel ondersteunend personeel en magistraten (400 sinds 1998) wel geprobeerd iets aan de overspannen situatie te

180 Commission de réflexion sur la Justice, 1997b, pp. 262-263.

181 Union pour la démocratie française (UDF), Démocratie libérale (DL), Rassemblement pour la République (RPR), Parti socialiste (PS), Parti communiste (PC), Mouvement des citoyens (MDC). PS, PC, Verts en MDC noemen zich sinds 1997 La Gauche plurielle.

182 Zie verder Lazerges en Delesalle, 2000, pp. 145-161.

183 Interview met A. Garapon, *Le Figaro*, 06-05-1999.

184 Rapport d'information, Assemblée nationale, nr. 2137, rapp. P. Devedjian, 03-02-2000.

185 CSM, 2000, pp. 107-108.

186 Zie voor een uiteenzetting van de problemen, Bilger, 2001

doen, maar de *Réforme de la Justice* brengt een nieuwe belasting met zich mee. Het Openbaar Ministerie krijgt meer taken¹⁸⁷ en er komt een nieuw orgaan in het vooronderzoek (de *juge des libertés et de la détention*), waarvoor magistraten zullen moeten worden aangetrokken. Bovendien zijn aan de toename van de alternatieve afdoening veel kosten verbonden. Terecht is daarom door sommige parlementariërs en veel magistraten de vrees uitgesproken dat de *Réforme de la Justice* een lege huls blijft als ze niet gepaard gaat met meer middelen.¹⁸⁸

2.5.7 *De positie van de wetenschap*

Strafrechtswetenschap, criminologie en onderzoek op justitiegebied genieten in Frankrijk minder belangstelling en aanzien dan in Nederland. Welke redenen liggen hieraan ten grondslag?

Wetenschappelijk onderwijs

Universiteiten bieden niet de hoogste vorm van onderwijs in de Franse maatschappij. Goede studenten worden dan ook geacht na een verblijf van enkele jaren aan de universiteit door te stromen naar 'hoge scholen' als het Institut d'Etudes Politiques in Parijs. Voor juridisch onderwijs heeft dit rare gevolgen. De universiteiten bieden namelijk als enige de mogelijkheid aan studenten om zich echt te verdiepen in het recht.¹⁸⁹ Ze blijven echter al vlug zitten met studenten die een zuiver wetenschappelijke belangstelling hebben en die niet de ambitie of de capaciteiten hebben om het hogerop te zoeken.

Onderzoek op justitiegebied

We zouden de gang van zaken rond de *Réforme de la Justice* als voorbeeld kunnen nemen voor de positie van wetenschappelijk onderzoek op justitiegebied. Wat opvalt is dat bij het publieke en parlementaire debat over deze omvangrijke hervormingen nauwelijks hoogleraren worden betrokken. Rechtsgeleerden en criminologen genieten weinig aanzien in Frankrijk; zeker in vergelijking met historici, politicologen of medici. Geen journalist rent naar hen toe om hun mening te vragen over een actueel

187 Bijvoorbeeld het commentaar van het parket in Créteil op de toenemende werklust door het aanscherpen van de controle op de in verzekeringstelling, zie *AFP*, 06-10-2000.

188 De Justitiebegroting voor 2001 laat voor het tweede achtereenvolgende jaar een stijging zien: 3,1% ten opzichte van 2000. *Budget de la Justice*, 2001.

189 De Raio-opleiding van de *Ecole nationale de la Magistrature* lijkt voor studenten met belangstelling voor het strafrecht een alternatief te zijn.

vraagstuk. Belangenverenigingen van magistraten¹⁹⁰ en politievakbonden¹⁹¹ nemen daarentegen een belangrijke plaats in het publieke debat.

Wat eveneens opvalt bij de Réforme de la Justice is dat er nagenoeg geen wetenschappelijk onderzoek wordt verricht ter onderbouwing van de wetgevingsprojecten.¹⁹² Hoe komt dit?

De universitaire wereld toont weinig interesse in de praktijk. Colleges op de universiteiten – bijvoorbeeld in het strafprocesrecht – blijven heel theoretisch.¹⁹³ Als theorie en praktijk niet aan elkaar worden gekoppeld, bestaat het risico dat de realiteit uit het oog verloren wordt. Mogelijk is hierdoor een deel van de wetenschap ongeschikt voor het verrichten van onderzoek op justitiegebied.¹⁹⁴ Een tweede aspect is de afwezigheid in Frankrijk van een verband tussen wetenschappelijk onderzoek en de totstandkoming van beleid. Er is geen stelselmatige evaluatie van het beleid, noch van nieuwe wetgeving.

In deze moeilijke omgeving functioneren niettemin de twee onderzoeksinstituten van het Franse ministerie van Justitie: het Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP) en de Mission de recherche Droit et Justice.¹⁹⁵

Hun publicaties bestaan uit statistisch onderzoek, theoretisch onderzoek en een behoorlijk aantal historische studies. Het aantal onderzoeken gericht op de praktijk is beperkt. Deze onderzoeksinstituten werken op relatief grote afstand van het ministerie van Justitie. Ze worden nauwelijks betrokken bij de voorbereiding of evaluatie van beleid. Er zijn bijgevolg weinig onderzoeken naar actuele problemen.

Onderzoek naar het vooronderzoek in strafzaken

Onderzoek naar het vooronderzoek in strafzaken is schaars. Grote delen van de opsporingspraktijk blijven zo onbekend terrein. Zo zijn er geen multidisciplinaire onderzoeken naar het rechercheproces of het gebruik van opsporingsmethoden.¹⁹⁶ Wellicht is hierin op het moment verandering aan het komen. Als voorbeeld kunnen

190 De grootste belangenvereniging van magistraten is de Union syndicale des Magistrats (USM); verder zijn er het Syndicat de la Magistrature (SM) en de Association professionnelle des Magistrats (APM). De Franse rechters-commissarissen hebben ook een vereniging, de Association française des magistrats chargés de l'instruction (AFMI). Nieuw is de Association des magistrats du parquet (AMAP).

191 Zoals het Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la Police nationale (SCHFPN).

192 Wel ligt het werk van de commissie-Truche ten grondslag aan de Réforme de la Justice.

193 Een welkome uitzondering wordt gevormd door bijzonder hoogleraren. Zie verder Cartier, 2000, pp. 186-192.

194 Hoewel hierin verandering lijkt te komen. Zie bijvoorbeeld de wijze waarop in het nieuwe handboek strafprocesrecht van Guinchard en Buisson (2000) systematisch aandacht wordt besteed aan ontwikkelingen in de praktijk.

195 Het CESDIP verricht zelf onderzoek; de Mission de recherche financiert extern onderzoek.

196 Zie Verrest, 2000c, pp. 339-385. Uitzonderd Pradel, 1998.

we een dossierstudie aanhalen naar de effectiviteit van onderzoek naar witwassen en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.¹⁹⁷ Onderzoekers zouden meer van dergelijk onderzoek willen verrichten.¹⁹⁸

Dit brengt ons bij een laatste punt. Het is in Frankrijk moeilijk om toegang te krijgen tot alle bronnen die geraadpleegd moeten worden voor onderzoek op justitiegebied. De Franse politie bijvoorbeeld is zeer terughoudend¹⁹⁹ in het verlenen van medewerking aan onderzoek naar het rechercheproces.

Onderzoek naar het functioneren van het Openbaar Ministerie

Wat geldt voor het vooronderzoek geldt in mindere mate ook voor het Openbaar Ministerie: er is weinig of geen wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van het Openbaar Ministerie.

Recentelijk heeft de Franse minister van Justitie een nieuwe wijze van het voeren van criminele politiek aangenomen, die sterk steunt op de informatieplicht van het Openbaar Ministerie (5.2). De minister van Justitie vraagt regelmatig aan alle procureurs-generaal om te rapporteren over specifieke onderwerpen, zoals het toepassen van ontneming. Daarnaast moeten de procureurs-generaal jaarlijks verslag doen van de criminaliteitsbestrijding in hun ressort. Deze rapporten leiden tot een landelijk Rapport de politique pénale.²⁰⁰ Helaas is dit landelijke rapport niets meer dan een overzicht van ontwikkelingen en een opsomming van de verschillende werkwijzen van de 35 parketten-generaal én de 181 arrondissementsparketten. Toch biedt het een schat aan informatie. Zo blijken er aanzienlijke verschillen te bestaan in het lokale vervolgingsbeleid.²⁰¹ Het Franse ministerie lijkt vooralsnog echter geen plannen te hebben om op basis van de rapporten wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten.²⁰²

197 Al betreft het hier een Franse deelname aan een internationaal onderzoeksproject. Zie Godefroy en Kletzlen, 2000.

198 Van de minister van Justitie valt enige steun te verwachten. Zie toespraak minister van Justitie Guigou bij de Mission de recherche Droit et Justice, 19 juni 2000.

199 Makkelijker wordt er informatie verstrekt aan het 'eigen' onderzoeksinstituut voor veiligheidsbeleid van het Ministère de l'intérieur, het Institut des Hautes Etudes sur la Sécurité intérieure (IHESI).

200 Ministère de la Justice, 2000a.

201 Zie Ministère de la Justice, 2000a, pp. 76-77.

202 In Frankrijk ligt het accent op interne analyses en evaluaties; we kunnen denken aan het eerste evaluatierapport van de pôle économique et financier in Parijs. Zie Marin en Noquet (red.), Parijs 2000.

Criminaliteitsbestrijding in Frankrijk

De bestudering van de criminaliteitsbestrijding in Frankrijk naast die in Nederland brengt allerlei praktische en meer theoretische verschillen aan het licht. Dit geldt zeker voor het beleid in de opsporing, met name de prioriteitstelling en het gedogen van vormen van criminaliteit. Verder bestaan er grote verschillen in de wijze waarop gespecialiseerde politiediensten onderzoek verrichten naar zware en georganiseerde criminaliteit. We zullen ook het criminaliteitsbeeld in Frankrijk schetsen en tot slot kijken naar actuele ontwikkelingen in de opsporing.

3.1 Beleid in de opsporing

3.1.1 Gedogen

Gedogen komt in Frankrijk in verschillende vormen voor. We moeten een onderscheid maken tussen feitelijk niet-optreden, officieus gedogen en beleidsmatig gedogen.

Beleidsmatig gedogen – met richtlijnen, (plaatselijke) afspraken of het tekenen van convenanten – komt in Frankrijk nauwelijks voor. Een voorbeeld zijn misschien de paillottes, strandtenten gebouwd aan de Middellandse Zee. Vaak zijn deze zonder toestemming neergezet op plaatsen aan de kust waar volgens de Wet op de Ruimtelijke ordening eigenlijk niet gebouwd mag worden. Verschillende gemeenten hebben in het verleden wel in tijd beperkte gedoogverklaringen afgegeven aan de eigenaars van dergelijke paviljoens.²⁰³

Officieus gedogen – waarbij eenieder weet dat er niet wordt opgetreden tegen een bepaald strafbaar feit – is eveneens zeldzaam. Iedereen kent wel het voorbeeld van gedoogde bordelen, de zogenaamde Maisons closes of Maisons de tolérance, waaraan kort na de Tweede Wereldoorlog een einde kwam.²⁰⁴ Toch bestaan er ook nu tal van gedoogsituaties in Frankrijk, die vooral te maken hebben met politieke opportuniteit. Te denken valt aan stelselmatige overtreding van de Jachtwet door leden van de machtige jagerslobby, waartegen niet wordt opgetreden. Of aan de – soms toch zeer gewelddadige – acties van ontevreden boeren en vrachtwagenchauffeurs, waarop eveneens uiterst zelden een strafrechtelijk antwoord volgt.

Bij *feitelijk niet-optreden* – waarbij slechts af en toe wordt opgetreden tegen bepaalde strafbare feiten – komen we weer uit bij prostitutie. Zo zijn er talloze escort-

²⁰³ Zie *Le Monde*, 06/07-08-2000.

²⁰⁴ Martinez, 1989, p. 14.

services en allerlei soorten bordelen (kamerverhuur, hostess-bars) actief, hoewel er ook met enige regelmaat tegen wordt opgetreden. Deze activiteiten voltrekken zich volledig binnen het criminele milieu.²⁰⁵ Het is een publiek geheim dat de politie ervoor zorgt dat er tegen bepaalde bordeeleigenaren niet wordt opgetreden, meestal in ruil voor tips en informatie.²⁰⁶ In dit verband maken de media af en toe ook gewag van regelrechte corruptiegevallen bij de politie. Ten slotte is ook het runnen van informanten door de politie een vorm van feitelijk niet-optreden. De politie is bereid om in ruil voor informatie kleine vergripen van informanten door de vingers te zien.

3.1.2 Prioriteitstelling

De afwezigheid van beleidsmatig gedogen hangt nauw samen met de mate waarin in de opsporingspraktijk met een duidelijke prioriteitstelling wordt gewerkt. Het is in Frankrijk uit den boze om vormen van prioriteitstelling los te laten op misdaadbestrijding (met andere woorden om *keuzes te maken*), voor zover dit de suggestie zou wekken dat bepaalde andere categorieën strafbare feiten ongemoeid worden gelaten. Dit is een zeer belangrijk gegeven. Er gelden natuurlijk prioriteiten op grond van de criminele politiek en beperkingen door de werklast van de politie. Maar de boodschap is duidelijk: geen misdrijf blijft onbestraft.

Te denken valt aan een vergelijking met het Nederlandse heenzendbeleid: in Frankrijk prefereert de regering het opstapelen van drie tot vier gevangenen (in stapelbedden) in een eenpersoonscel boven het vrijlaten van een enkele verdachte.

Tegelijkertijd is er ook sprake van een vast geloof dat zowel misdaadbestrijding in het algemeen als opsporing op zaaksniveau zich slechts in beperkte mate laten vatten in rationele keuzes (3.4.1). Het is heel belangrijk om dit in het achterhoofd te houden bij contact met Franse gespecialiseerde politiediensten.

205 Criminele, onder meer Albanese, organisaties maken met veel geweld hun opwachting in de prostitutie. Zie Raufer en Quéré, 2000, pp. 64-66. Zie *Le Monde*, 12/13-11-2000.

206 Zie het verslag van een rechtszaak in *Le Monde*, 13-09-2000 en de daarin aangehaalde verklaring van het hoofd van de Parijse Brigade de répression du proxénétisme over het hoe en waarom van feitelijk niet-optreden tegen 'kamerverhuurders'.

3.1.3 Drugsbeleid

Inleiding

In Frankrijk is gedurende lange tijd een uitbanningspolitiek gevolgd tegen drugs. Pas recentelijk, sinds halverwege de jaren '90, is hierin enige verandering aan het komen.²⁰⁷

Ondanks het repressieve beleid is het drugsgebruik niet laag te noemen. Volgens cijfers van het Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) over 1998 heeft een derde van de Franse jongeren tussen de 15-19 jaar ervaring met cannabis²⁰⁸; in Parijs is dit 40 procent.

In de strijd tegen drugs zijn echter ook in een recent verleden radicale maatregelen gebruikt.

Een voorbeeld hiervan is het sluiten van discotheken, waarmee in Parijs in de periode 1995-1997 rijkelijk is geëxperimenteerd (bijvoorbeeld Queen en Le Palace).²⁰⁹

Een wetenschappelijk commissie (de commissie-Henrion) gaf in 1995 voor het eerst aan dat het gebruik van cannabis in beginsel ongevaarlijk is.²¹⁰

Het officiële Franse interdepartementale adviesorgaan Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) heeft in een driejarenplan in 1999²¹¹ voorgesteld om aan de bestrijding van drugsverslaving de bestrijding van excessief alcoholgebruik en roken toe te voegen. De MILDT stelt zich ook op het standpunt dat preventie niet meer moet komen van afschrikking. In Frankrijk bestaat de neiging om te wijzen op de mogelijke strafrechtelijke consequenties van cannabisgebruik²¹² en zware gezondheidsrisico's, argumenten die niet meer overtuigen.

De Franse houding ten opzichte van cannabis lijkt zich op grond van mijn onderzoek op één plaats in de samenleving enigszins te rechtvaardigen: in de cités, de getto-achtige flatwijken in en rond grote steden. Handel en massaal gebruik van softdrugs en harddrugs zijn daar een deel van een maatschappelijke situatie²¹³ die oncontro-

207 Boekhout van Solinge, 1996a, pp. 119-121.

208 OFDT, Consommation de substances psychotropes chez les lycéens, 03-04-1999.

209 Achteraf zijn deze maatregelen door de rechter ongegrond verklaard. AFP, 03-04-1998.

210 Commission de réflexion sur la drogue et la toxicomanie, 1995. In 1998 is een tweede commissie tot een gelijke conclusie gekomen: Rapport prof. Roques, zie *Le Monde*, 17-06-1998.

211 'Plan triennal de lutte contre la toxicomanie 1999-2001', MILDT, Parijs, maart 1999.

212 Zie o.a. Leclair, 1998, pp. 147-148.

213 In deze zin ook Boekhout van Solinge, 1996b, p. 93.

leerbaar is geworden. Officieren van justitie benadrukken dat bij de integrale aanpak van de problemen in deze buurten – kleine criminaliteit, schoolverzuim, inzet jongeren bij criminele activiteiten – het gebruik van drugs telkens als storende factor naar voren komt.

Het gebruik van drugs

De Franse Code de la Santé publique stelt zonder onderscheid het gebruik van alle drugs strafbaar, alsmede het aanzetten tot gebruik.

art. L. 628: het gebruik van drugs; max. 1 jaar gevangenisstraf en FF 25.000,- boete
 art. L. 630: het aanzetten tot het gebruik van drugs; max. 5 jaar gevangenisstraf en FF 500.000,- boete²¹⁴

Het gebruik (en bezit voor eigen gebruik) van drugs werd in 1998 in Frankrijk 64.404 maal als strafbaar feit geconstateerd, een toename ten opzichte van 1997.²¹⁵ Het overgrote deel betrof het gebruik van cannabis.

Tijdens de korte stages die ik heb doorlopen bij de parketten van Parijs en Bobigny bleek dat het Franse Openbaar Ministerie door de politie overspoeld wordt met meldingen van invezekeringstelling van verdachten wegens bezit van kleine hoeveelheden cannabis. Vaak gaat het om hoeveelheden van niet meer dan twee gram. De invezekeringstelling wordt niet verlengd en de zaken worden zonder uitzondering geseponeerd. Dit neemt niet weg dat de 'verdachten' wel worden verhoord en gedurende 24 uur²¹⁶ kunnen worden vastgehouden.

Gebruikers van cannabis krijgen meestal bij wege van de officier van justitie een waarschuwing (rappel à la loi) van de politie. Een geïnterviewde hoofdofficier van justitie bleek op gebruik betrapte jongeren eens in de zoveel tijd in groepen bij zich te laten komen voor een toespraak. Ook een gesprek met een sociaal werker is een mogelijkheid. Verder is er de injonction thérapeutique, een afkickmaatregel²¹⁷ die in de praktijk alleen aan harddruggebruikers wordt opgelegd.²¹⁸

214 Recentelijk zijn leden van een Franse popgroep ieder veroordeeld tot een boete van FF 15.000 voor het uitspreken van de volgende zin: 'Ga er lekker bij zitten en rook een joint'; *Le Monde*, 21-06-2000.

215 Cijfers Ministère de l'Intérieur, 1999.

216 Totdat de politie de officier van justitie vraagt of die de invezekeringstelling verlengt.

217 Zie L. 628-1.

218 Uitgebreid Djemni-Wagner, 2000b, p. 5

Handel in drugs

Ook wat betreft de handel in drugs worden softdrugs en harddrugs in het strafrecht gelijkgeschakeld.²¹⁹ In beginsel treedt het Openbaar Ministerie altijd op in gevallen van drugshandel. Er bestaan echter verschillen in lokaal vervolgingsbeleid: de minimumhoeveelheid waarbij wordt opgetreden en de wijze van vervolging kunnen sterk uiteenlopen.²²⁰

Sinds de invoering van snelrecht is er bij aanhouding van een verdachte met een relatief kleine hoeveelheid drugs in zijn bezit, sprake van een keuze tussen twee uitersten. Of de verdachte komt meteen voor de rechter, of er wordt een gerechtelijk vooronderzoek geopend (verplicht bij inbewaringstelling van de verdachte). Grofweg betekent dit het onderscheid tussen een prompte veroordeling of een gerechtelijk vooronderzoek dat zes maanden duurt, met voorlopige hechtenis voor de hele periode.²²¹ Beleid is dat alleen handel om te voorzien in eigen gebruik (art. 222-39 CP) via snelrecht wordt afgedaan.²²²

Het thuis kweken van cannabis wordt over het algemeen behandeld als het voorhanden hebben van drugs of drugsgewassen: officieel zou hier sprake zijn van productie, met een maximumstraf van twintig of dertig jaar.²²³

Een Franse specificiteit zijn de douaneboetes die worden opgelegd wegens het smokkelen van drugs. Bij invoer van drugs in Frankrijk begaat de verdachte een strafbaar feit, dat los staat van de gewone strafbepalingen. Op niet-betalen van de hoge boete volgt maximaal twee jaar vervangende hechtenis.²²⁴

Vaak wordt ervan uitgegaan dat in Frankrijk veel zwaarder gestraft wordt voor drugs-handel dan in Nederland. Een vergelijking van de *reële strafoplegging* ontbreekt echter: auteurs komen meestal niet verder dan het vergelijken van wettelijke strafmaxima voor drugsdelicten. Deze verschillen inderdaad aanzienlijk.²²⁵ Een summier vergelijking van opgelegde straffen geeft echter aanleiding te veronderstellen dat op bepaalde punten wellicht minder grote verschillen bestaan dan verwacht.

219 Zie art. L. 627 jo 222-41 CP.

220 Ministère de la Justice, 2000a, pp. 76-79.

221 De voorlopige hechtenis wordt eventueel geschorst om de verdachte aan een afkickprogramma te laten deelnemen.

222 Zie art. 395 CPP. Zie Vaubailon, 1997.

223 Deze correctionnalisation levert meestal geen problemen op.

224 Officieel gijzeling.

225 Zie bijvoorbeeld Marcadier, 2000.

In een dergelijke vergelijking moet rekening worden gehouden met verschillen in ten-lastelegging, de mogelijkheid in Nederland om voor meerdere delicten vrijheidsstraf op te leggen tot een derde hoger, de correctionnalisation in Frankrijk, de oplegging van bijkomende straffen, de executie (vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling enzovoort), douaneboetes en ontnemingsvorderingen. Het beste zou het zijn dit vergelijkende onderzoek te verrichten op basis van casusposities, voor te leggen aan Nederlandse en Franse officieren van justitie en rechters.

Uitzonderingen in het strafprocesrecht

Het Franse strafprocesrecht kent net als het Nederlandse recht uitgebreide mogelijkheden tot binnentreden bij verdenking van drugshandel. Daarnaast is het mogelijk de inverzekeringstelling te verlengen tot 96 uur. Een advocaat kan pas zijn opwachting maken in het 72e uur van de inverzekeringstelling.

Alle drugsmisdrijven waar een maximum van meer dan tien jaar gevangenisstraf op staat, moeten in beginsel worden behandeld door het speciale Cour d'Assises, bestaande uit zeven professionele rechters. Vaak is er echter sprake van correctionnalisation (2.4.2).

De circulaires van 17 juni 1999

Op 17 juni 1999 heeft het Franse ministerie van Justitie twee circulaires²²⁶ uitgebracht in het kader van het drugsbeleid: een circulaire met betrekking tot de opsporing van drugsdelicten en een circulaire over 'juridische antwoorden op verslaving'. Vooral deze laatste circulaire wordt wel aangehaald als voorbeeld van een veranderend Frans drugsbeleid.²²⁷ De vraag is of dat reëel is. In de betreffende circulaire wordt gepoogd meer lijn te brengen in de behandeling van verslaafden tijdens hun verblijf in penitentiaire inrichtingen. Verder wordt er een differentiatie voorgesteld in de *afhandeling van het gebruik* van softdrugs en harddrugs.

De terminologie die in recente regelgeving wordt gebruikt, wijst nog steeds op een hevige strijd: zo wordt bij heling en witwassen van drugsgelden gesproken van 'le proxénétisme de la drogue', 'het souteneurschap van de drugshandel'. De uitsluiting van de advocaat tijdens de inverzekeringstelling van een persoon die wordt verdacht van drugshandel is recentelijk nog eens bevestigd in de Wet van 15 juni 2000.

Opsporingspraktijk

Tijdens interviews met officieren van justitie, rechters-commissarissen en zittingsrechters bleek dat veel (maar zeker niet alle) magistraten doordrongen zijn van het

²²⁶ Ministère de la Justice, 1999b (opsporing) en 1999c (verslavingsproblematiek).

²²⁷ Zie bijlage 'Ontwikkelingen in de omringende landen', Nota 'Een pad naar de achterdeur', ministerie van Justitie, 07-04-2000.

feit dat er, wat betreft vervolging en straftoemeting, op zijn minst enig onderscheid te maken valt tussen softdrugs en harddrugs. Door de politie wordt dit onderscheid nauwelijks gemaakt.

De strafbaarstelling van het gebruik van drugs levert voor de politie een aantal mogelijkheden voor onderzoek. Op de eerste plaats bestaat door het strafbaar stellen van drugsgebruik voor de politie de mogelijkheid om in een opsporingsonderzoek 'onder aan de keten' te beginnen: via het aanhouden en verhoren van gebruikers kan de politie uitkomen bij dealers en tussenhandel.

Uit een recent onderzoek van het Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP) blijkt dat dit zeker in kwantitatieve zin niet opgaat: van het 'omhoog' rechercheren wordt door de onderzoekers weinig teruggevonden. Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat de verslaglegging rond de aanhouding van drugsgebruikers niet eens voldoende is om verder te kunnen onderzoeken en bewijs op te bouwen.²²⁸

Op de tweede plaats geeft het aantreffen van een kleine hoeveelheid drugs bij een persoon de politie een prima aanleiding om deze enige tijd vast te houden en zijn handel en wandel na te gaan. Op de derde plaats zijn drugsgebruik en handel in softdrugs voor de hoofdofficier van justitie reden de politie toestemming te verlenen om gebruik te maken van de algemene controlebevoegdheid (2.3.7).²²⁹

Het Nederlandse drugsbeleid

De diplomatieke betrekkingen tussen Frankrijk en Nederland kenden in 1996 een absoluut dieptepunt als gevolg van het Nederlandse drugsbeleid.²³⁰ Sindsdien is de relatie verbeterd²³¹ en aan beide zijden wordt dat volop benadrukt.²³² Men heeft geleerd dat drugsbeleid zich meer leent voor stille uitleg.²³³ Wederzijdse bezoeken in het kader van politieke²³⁴ en justitiële samenwerking hebben ook bijgedragen aan het wegnemen van een aantal vooroordelen.

228 Barré e.a., 2000, pp. 1-4. De vraag zou kunnen zijn of de verzamelde gegevens misschien wel als sturingsinformatie worden gebruikt in andere onderzoeken.

229 Art. 78-2 CPP.

230 Zie Krop, 2001.

231 Zie echter Krop, p. 125 over het aanbieden van de geloofsbrieven door de nieuwe Nederlandse ambassadeur te Parijs aan de Franse president (december 1997), ter gelegenheid waarvan opnieuw zware kritiek werd geuit op het Nederlandse drugsbeleid.

232 Berichtgeving rond bezoek van president Chirac aan Nederland, in *De Volkskrant* en *NRC Handelsblad* (28-02-2000); *Le Figaro* en *Le Monde* (29-02-2000).

233 Krop, 2001, p. 129.

234 Dit heeft o.a. geresulteerd in de ondertekening van een MoU in Noordwijk, 17-04-1998, *Stc.* 1998, nr. 81, p. 5.

In 1999 heeft er een uitwisseling van wetenschappelijke missies plaatsgevonden, bestaande uit beleidsambtenaren en experts op het gebied van verslavingszorg en drugsbeleid.

In symbolische zin heeft er toenadering kunnen plaatsvinden door het bestaan van een *gemeenschappelijke vijand*: het drugstoerisme. Het drugstoerisme brengt in Nederland overlast teweeg en is voor Frankrijk een directe aanleiding om tegen Nederland te ageren. De samenwerking die plaatsvindt om het drugstoerisme te bestrijden, onder andere in de vorm van het 'Hazeldonk-overleg'²³⁵ wordt in beide landen geprezen.

Ten slotte heeft het drugsbeleid in Frankrijk zich op punten wat meer naar het Nederlandse beleid gevoegd. In Frankrijk is de afgelopen jaren – enigszins gecamoufleerd²³⁶ – een betere verslavingszorg voor harddrugsverslaafden tot stand gekomen.

Kritiek op het Nederlandse drugsbeleid bestaat er echter nog steeds volop in Frankrijk.²³⁷ Nederland is de belangrijkste 'leverancier' van XTC en heroïne.²³⁸ Elke respondent heeft eigenlijk wel kritiek op het Nederlandse gedoogbeleid. Het wordt hypocriet gevonden.²³⁹

Een Franse hoofdofficier van justitie zei in een interview het volgende over het Nederlandse beleid: Wat is recht, wat is rechtshandhaving, als bij verboden gedragingen zoals handel in softdrugs het interventiecriterium kennelijk 'overlast' is?

3.2 Begripsbepaling zware en georganiseerde criminaliteit

De definities van zware en georganiseerde criminaliteit verschillen naar gelang wordt gekeken naar de wetgeving, de opsporingspraktijk of de wetenschap.

3.2.1 Wetgeving

In het Franse Wetboek van Strafrecht, de *Code pénal*, wordt een onderscheid gemaakt tussen twee soorten misdrijven: gewone misdrijven (*délits*) en zware misdrijven (*crimes*). Onder 'crimes' vallen alle misdrijven waarop een maximum-gevangenisstraf van meer dan tien jaar staat. Het gaat om opzettelijke levensdelic-

235 Zie o.a. *Recht vooruit*, 1998.

236 Door stichtingen met overheidsgeld opvangruimten voor verslaafden te laten beheren enzovoort. Berichtgeving over opvangruimte 'La Boutique' in Parijs, *Le Monde* 10/11-10-1999.

237 Zie bijvoorbeeld Marcadier, 2000.

238 Cijfers OCRTIS over 1998.

239 Over de gevolgen voor de rechtshulprelatie tussen Frankrijk en Nederland, 14.2.1.

ten, drugshandel in georganiseerd verband, productie van drugs en ernstige zedendelicten.

Crimes worden berecht door het Cour d'Assises; délits door de rechtbank. Bij de rechtbank is de hoogst op te leggen straf tien jaar.²⁴⁰

Het vinden van een definitie van 'georganiseerde criminaliteit' levert problemen op. In de Code de procédure pénale komt dit begrip pas sinds kort voor.²⁴¹ Zoals we hebben gezien, is verdenking van georganiseerde criminaliteit een reden om de advocaat van de verdachte buiten de verzekeringstelling te houden tot aan het 36e uur.²⁴² Het begrip wordt niet nader uitgelegd.

De Code pénal kent een aparte omschrijving van het plegen van strafbare feiten 'in georganiseerd verband'. Volgens artikel 132-71 CP is een georganiseerd verband 'elke vorm van vereniging gevormd ter voorbereiding – gekarakteriseerd door één of meer feitelijke handelingen – van het plegen van één of meer strafbare feiten'.

Het plegen in georganiseerd verband vormt een strafverzwarende omstandigheid²⁴³ bij diefstal, verduistering, heling, oplichting, afpersing, vernieling, drugshandel, exploitatie van prostitutie, witwassen en valsmunterij.

Daarnaast bestaat er een misdrijf 'deelneming aan een criminele organisatie'.²⁴⁴ De invulling van dit artikel 450-1 CP vereist een *gronddelict* – de criminele activiteit waarmee de organisatie zich bezighoudt – waarop minstens een maximumstraf van tien jaar staat.

Op het moment²⁴⁵ loopt er in Frankrijk een wetsvoorstel dat beoogt de reikwijdte van het begrip 'deelnemen aan een criminele organisatie' te vergroten. Een nieuwe, aanvullende strafbaarstelling brengt een 'lichtere' variant: bij een gronddelict waarop een maximum van minstens vijf jaar gevangenisstraf staat, wordt het deelnemen aan een criminele organisatie bestraft met maximaal vijf jaar gevangenisstraf. Op deze wijze komen criminele organisaties die zich bezighouden met financieel-economische criminaliteit onder deze bepalingen te vallen.

240 Zie artt. 131-3, 131-4 CP.

241 Elders komt het slechts op twee plaatsen in de Franse wetgeving voor: in de Franse Wet melding ongebruikelijke transacties (MOT) en in de regeling van de *écoutes administratives* (Wet nr. 91-646 van 10-07-1991).

242 Art. 63-4 lid 6 CPP.

243 Zie hierover verder Mayaud, 1997, pp. 793-811.

244 'Participation à une association de malfaiteurs', art. 450-1 CP.

245 Najaar 2000; wetsvoorstel 'Régulations économiques'.

3.2.2 Wetenschap

In de literatuur komen we twee benaderingen van georganiseerde criminaliteit tegen: een juridische en een criminologische benadering. De juridische benadering blijft meestal steken in een bespreking van de verschillende vormen van plegen van misdrijven in vereniging of georganiseerd verband. Echt 'Franse' definities zijn niet of nauwelijks voorhanden. Raufer en Quéré zoeken net als Quillé²⁴⁶ aansluiting bij de elf criteria van de EU-werkgroep Drugs en georganiseerde criminaliteit.

Voor de uitleg van de situatie rond georganiseerde criminaliteit in Frankrijk wordt vaak een onderscheid tussen Grand banditisme en maffiasyndicaten gebruikt. Met de term 'Grand banditisme' wordt de onderwereld in Parijs, Lyon en vooral Marseille aangeduid. Deze milieus worden van oudsher bevolkt door carrièrecriminelen, die zich hebben opgewerkt van pooier of bankovervalleur tot koning van het nachtleven en groothandelaar in drugs. Met de term worden derhalve groepen aangeduid die minder georganiseerd zijn dan maffiaorganisaties, maar die desalniettemin kunnen voldoen aan de Nederlandse wetenschappelijke definitie (Fijnaut)²⁴⁷ van georganiseerde criminaliteit. Hechter gestructureerde groepen zijn er in Frankrijk niet of nauwelijks.²⁴⁸ Labayle stelt dat het begrip 'georganiseerde criminaliteit' meer een internationale (TREVI, EU-werkgroepen) herkomst heeft.²⁴⁹

Franse wetenschappers twijfelen enigszins aan de criteria waarop een onderscheid te maken zou zijn tussen georganiseerde criminaliteit, organisatiecriminaliteit²⁵⁰ en financieel-economische criminaliteit. De bewustwording ten aanzien van deze vormen van criminaliteit is in Frankrijk een gevolg van de politiek-financiële schandalen (3.3.1).

3.2.3 Opsporingspraktijk

In de Franse opsporingspraktijk wordt een definitie van georganiseerde criminaliteit gebruikt die aansluit bij de elf criteria geformuleerd door de EU-werkgroep Drugs en georganiseerde criminaliteit.²⁵¹ De verschillende offices centraux van de DCPJ gebruiken deze criteria voor het landelijke beeld van de georganiseerde criminaliteit, dat op haar beurt dient voor de *EU situation reports on organised crime*, opgesteld door Europol.

246 Raufer en Quéré, 2000, pp 24-26.

247 Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996b.

248 Quillé, 1999a.

249 Labayle, 1999.

250 Huisman en Niemeijer, 1998, pp. 12-21.

251 Zie Quillé, 1999a.

De grote arrondissementsparketten kennen secties 'georganiseerde criminaliteit': onder andere in Parijs (sectie drugs en georganiseerde criminaliteit), Bobigny (sectie zware en georganiseerde criminaliteit) en Marseille (sectie georganiseerde criminaliteit) (gespecialiseerde rechters-commissarissen).

De criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of een zaak aan deze gespecialiseerde secties wordt toevertrouwd, verschillen. In Bobigny zijn de criteria zware misdrijven (*crimes*) of misdrijven in georganiseerd verband (op grond van de delictsomschrijving in de Code pénal) en alle drugszaken. In Marseille gelden de volgende vereisten: misdrijven moeten zijn gepleegd in georganiseerd verband (delictsomschrijving Code pénal) en gekarakteriseerd worden door de ernst van de feiten, alsmede de persoon van de dader en slachtoffer. De gespecialiseerde sectie van het Openbaar Ministerie in Parijs behandelt alle misdrijven die in een georganiseerd verband zijn gepleegd. Wat betreft drugsdelicten geldt dat er alleen zaken van enige omvang door de sectie worden behandeld.

3.3 Criminaliteitsbeeld

Hoewel een korte bestudering van het beeld van de zware en georganiseerde criminaliteit in Frankrijk enkele verschillen met Nederland laat zien, worden deze overschaduwd door de grote overeenkomsten tussen de situaties in beide landen.²⁵² Onderzoek naar aan drugs gerelateerde strafbare feiten neemt in beide landen een zeer groot deel van de opsporingscapaciteit in beslag. Frankrijk heeft daarnaast net als Nederland te kampen met mensensmokkel, grootschalige fraude, het witwassen van criminele gelden en milieucriminaliteit.²⁵³ De verschillen in het criminaliteitsbeeld ontstaan voor een belangrijk deel door voor de hand liggende factoren, zoals andere sociale en geografische omstandigheden of de aanwezigheid van andere (etnische) bevolkingsgroepen.²⁵⁴

3.3.1 Vormen van criminaliteit

Een voorbeeld van criminaliteit die sterk beïnvloed wordt door specifieke sociale en geografische omstandigheden²⁵⁵ is de criminaliteit die plaatsvindt in de zogenaamde cités: gettoachtige wijken in de agglomeratie van grote steden. In deze wijken, waar alle sociale problemen van Frankrijk samenkomen, stijgen het aantal

252 Zie Quillé 1997, pp. 181-186.

253 Aan de opsporing van milieucriminaliteit lijkt niet zoveel prioriteit gegeven te worden.

254 Zie Fijnaut, 1998a.

255 Zie ook Inciyan, 1999c.

geweldsmisdrijven en de drugscriminaliteit aanzienlijk.²⁵⁶ Er heeft zich een zogenaamde parallelle economie ontwikkeld²⁵⁷: geldstromen die voortkomen uit strafbare feiten als drugshandel en heling spelen er een belangrijke rol. De angst dat deze parallelle economie het raamwerk wordt voor de activiteiten van criminele organisaties is volgens medewerkers van het Franse ministerie van Justitie en de DCPJ niet terecht gebleken²⁵⁸: de criminele groepen zijn niet in staat om zich goed af te schermen.

De afgelopen jaren is het aantal grootschalige kunst- en antiekdiefstallen in Frankrijk aanzienlijk gestegen.²⁵⁹ Op het platteland worden kastelen en musea leeggeroofd. Vooral de zeer brute wijze waarop de dieven te werk gaan, wekt in Frankrijk grote beroering. Nederland is betrokken geraakt bij deze vorm van misdaad doordat in de weinige opgeloste zaken gestolen stukken werden teruggevonden bij Nederlandse helers. In de Franse media wordt Nederland sindsdien in de beklagdenbank geplaatst.

Enkele andere vormen van zware criminaliteit zijn in vergelijkend opzicht meer als 'fait divers' aan te merken, zoals de gewelddadige strijd tussen bendes in de onderwereld van Marseille en plaatsen aan de Côte d'Azur (Nice, Toulon).

Quéré noemt een aantal van 219 liquidaties voor de periode van 1993 tot juni 1999.²⁶⁰ Voor een deel betreft het geweld de strijd om de controle over uitgaansgelegenheden en de exploitatie van speelautomaten. Speelautomaten zijn in Frankrijk verboden buiten casino's.

Het Marseillaanse milieu, ooit, in de jaren '70²⁶¹, een schoolvoorbeeld van de zwaarste vormen van georganiseerde criminaliteit, is sterk in verval geraakt. Ondanks al het geweld spreken geïnterviewde rechters-commissarissen in Marseille daarom van 'folklore' en 'quelques pieds de nickel' ('een paar heethoofden').

256 De vraag zou kunnen zijn of het hier gaat om een of meerdere apart te onderscheiden (nieuwe) vormen van criminaliteit, of om een plek waar verschillende soorten criminaliteit samenkomen en meer plaatsvinden dan elders. Het antwoord lijkt in beide gevallen bevestigend.

257 Zie Ministère de la Justice, 1999b, p. 10 en Relevé de décisions du Conseil de sécurité intérieure, 27-01-1999.

258 Bauer en Raufer (1999, p. 15) zien in elke vorm van baldadig gedrag in cités de hand van criminele organisaties, die op deze manier de overheid zouden verjagen van hun werkterrein, maar zij overdrijven. Vgl. Begag en Rossini, 1999, pp. 209-215.

259 Van 5.569 diefstallen in 1997 naar 7.857 in 1998 (cijfers Ministère de l'Intérieur).

260 Raufer en Quéré, 1999, p. 6. Zie verder Quéré, 1999.

261 Wereldpositie in handel en productie van harddrugs, infiltratie van bestuur en politiek.

Ook de aanwezigheid van andere, etnische bevolkingsgroepen leidt zoals gezegd tot verschillen in het criminaliteitsbeeld. De afgelopen tijd wordt in dit verband veel gesproken over de grote Chinese gemeenschap in Parijs.²⁶² Hoewel van de kant van politie en justitie wordt erkend dat er weinig zicht is op de verschillende vormen en de ware omvang van criminaliteit in de Chinese gemeenschap, zijn in de eerste helft van 2000 zowel een organisatie die zich bezighield met grootschalige handel in harddrugs als een bijzonder groot witwascircuit opgerold, onder andere gelieerd aan mensensmokkel.²⁶³

Terrorisme

Bij bevolkingsgroepen moeten we in Frankrijk ook denken aan terrorisme. Corsicanen – en in mindere mate Bretons – die streven naar autonomie of onafhankelijkheid, plegen bomaanslagen om hun eisen kracht bij te zetten. Hun aanslagen richten vooral veel materiële schade aan²⁶⁴. Ook de Baskische afscheidsbeweging ETA is duidelijk aanwezig in Frankrijk, getuige de regelmaat waarmee vooraanstaande ETA-leden door de politie worden aangehouden en er wapenopslagplaatsen worden ontdekt. Voorts zou de ETA betrokken zijn bij de roof van explosieven in Frankrijk, onder andere samen met Bretonse extremisten.²⁶⁵ Ten slotte bestaat er in Frankrijk de dreiging van aanslagen door islamitische extremisten. Deze dreiging moet zeer serieus worden genomen, blijkens de reeks bloedige aanslagen in 1995 en 1996.²⁶⁶

De grens tussen terrorisme en 'gewone' georganiseerde criminaliteit is vaak moeilijk te trekken. Zo blijken personen of groepen die gewapenderhand strijden voor de autonomie van Corsica zich vaak ook bezig te houden met het plegen van andere zware misdrijven: deels ter financiering en ondersteuning van hun strijd voor autonomie, deels gewoon om geldelijk gewin.

In Frankrijk is de keuze gemaakt om terrorismebestrijding binnen het kader van de normale misdaadbestrijding te houden. Dit betekent dat onderzoek in beginsel

262 De Chinese gemeenschap in Frankrijk telt meer dan 200.000 personen, waarvan het overgrote deel in Parijs woont. Zie *Le Monde*, 16-03-2000.

263 Zie *Le Monde*, 01-07-2000, 11-07-2000. Zie ook de zgn. Triade-zaak (drugshandel en witwassen), beschreven in Godefroy en Kletzlen, 2000, pp. 57-66.

264 Uitzondering in dit verband is de bomaanslag op een restaurant van McDonalds in Bretagne, waarbij in april 2000 een employé om het leven kwam.

265 In 1999 vond een grote overval plaats op een munitiefabriek in Bretagne. Zie uitgebreid *Le Monde*, 01-10-1999, 07-10-1999. Buitgemaakt dynamiet werd vervolgens gebruikt bij aanslagen in Bretagne, een ander deel werd door Bretonse extremisten overgedragen aan de politie. Een groot deel werd aangetroffen bij ETA-leden in Frans Baskenland.

266 Enkele van de daders van de aanslagen in 1995 die het leven kostten aan tien mensen zijn inmiddels veroordeeld. De bomaanslag in de Parijse metro die op 1 december 1996 vier levens eiste en wordt toegeschreven aan islamitische extremisten is niet opgelost.

plaatsvindt onder leiding van een gespecialiseerde rechter-commissaris en een combinatie van gespecialiseerde politiediensten (DNAT, DRPJ's, Brigade criminelle van de Préfecture de Police de Paris) en binnenlandse veiligheidsdiensten (RG, DST). Het onderzoek geschiedt in de vorm van een gerechtelijk vooronderzoek, hoewel de deelnemende veiligheidsdiensten ook hun eigen bevoegdheden hebben die hier buiten vallen.

Op deze wijze ontstaat het gevaar dat de regels van het strafprocesrecht worden overtreden of worden opgerekt²⁶⁷, om effectief tegen terroristische organisaties op te kunnen treden.²⁶⁸ Een recent voorbeeld hiervan is de *zaak Chalabi*. Maar liefst 138 personen werden verdacht van steun vanuit Frankrijk aan de Algerijnse GIA. De rechtbank en het gerechtshof spraken bijna de helft van de verdachten vrij van het tenlastegelegde lidmaatschap van een terroristische organisatie. De Commission nationale d'indemnisation de la détention provisoire (CNI) keerde hierna aan de verdachten die in voorarrest hadden gezeten in totaal f 650.000 uit. De periode die zij vast hadden gezeten varieerde van enkele dagen tot negentien maanden.²⁶⁹

Politiek-financiële misdrijven

Het kan enige verbazing wekken dat een andere soort criminaliteit, die niet meteen onder de definitie van zware of georganiseerde criminaliteit valt, een veel grotere weerslag blijkt te hebben op het Franse recht dan al het voorgaande. Het gaat om zogenaamde *politiek-financiële misdrijven*, waaraan een hele rij politici, topambtenaren en bekende zakenmensen zich schuldig heeft gemaakt. Sinds 1989 kent Frankrijk een opeenvolging van dergelijke schandalen, waarbij zelfs de president verdenkingen tegen zich geuit ziet.

Een van de aanknopingspunten bij onderzoek, misschien zelfs de reden waarom deze zaken boven tafel kwamen, is het feit dat er in Frankrijk nog relatief veel (semi-) staatsbedrijven bestaan in belangrijke sectoren van de economie. De oliemaatschappij ELF (nu opgegaan in de groep Total-Fina) was hier een voorbeeld van. Het betalen van commissies is vrij gebruikelijk in de oliebranche. Maar was een staatsbedrijf en het geld dat werd gebruikt voor de commissies kwam van de belastingbetaler. Naar gelang het onderzoek in de *zaak-ELF* vordert, lijdt het steeds minder twijfel dat degenen die de commissies mochten verstrekken, alsmede hun directe (politieke) vrienden, zichzelf rijkelijk beloonden.

267 Zo zijn er onder andere speciale regelingen ingevoerd voor doorzoeking en invezekeringstelling bij verdenking van terrorisme; zie artt. 706-23 tot en met 706-24-1 CPP.

268 Zie Pereira, 1999.

269 Zie *Le Monde*, 04-11-2000.

Aan de politiek-financiële schandalen ligt in veel gevallen de illegale financiering van politieke partijen ten grondslag. In Frankrijk bestaat vrij strikte regelgeving op dit gebied, die zeker in het verleden moeilijk was te verenigen met de geldnood van politieke partijen en het feit dat kandidaat-parlementsleden zelf hun verkiezingscampagne moeten bekostigen.

Illegale partijfinanciering kan vele vormen aannemen. Politici hebben bijvoorbeeld bedrijven smeergeld laten betalen in ruil voor aanbestedingen die zij namens de (lokale) overheid deden.²⁷⁰ Ook lieten politici, onder wie ministers, zichzelf en hun persoonlijke medewerkers geld toeschuiven door overheidsinstellingen en bedrijven, meestal op grond van fictieve banen. De Franse justitie heeft snel doorgekregen dat dit soort praktijken meer in zich draagt dan alleen misbruik van belastinggeld of het nuttig aanwenden van zwart geld. Het zijn aanwijzingen dat er binnen de Franse politiek lange tijd sprake is geweest van een waar integriteitsprobleem. Deze gedachte wordt gesteund door het feit dat in sommige zaken is aangetoond dat politici zich op grote schaal persoonlijk hebben verrijkt.²⁷¹

Het 'vermoeden' dat in het recente verleden ministers van Justitie hun aanwijzingsbevoegdheid hebben misbruikt om politieke vrienden buiten bereik van justitie te houden, heeft mede geleid tot de huidige justitiehervormingen.

3.3.2 *Structuur van criminele organisaties*

Onderzoek naar georganiseerde criminaliteit levert een beeld van criminele organisaties op dat in belangrijke mate overeenkomt met de uitkomsten van recent onderzoek naar georganiseerde criminaliteit in Nederland.²⁷² In Frankrijk bestaat de idee dat de meeste criminele organisaties worden gevormd door een aantal individuen dat zich continu, maar in wisselende samenstelling, bezighoudt met het plegen van zware misdrijven. Deze groepen gaan vrij opportunistisch te werk bij de keuze van de vorm van criminaliteit. Vaak houdt een criminele organisatie zich met meerdere vormen van criminaliteit tegelijk bezig.²⁷³ Grote misdaadsyndicaten en de maffia lijken niet of nauwelijks actief in Frankrijk. Soms worden vooraanstaande leden van bijvoorbeeld de Camorra en N'drangheta aangehouden, maar dit gebeurt over het algemeen op grond van een internationaal arrestatiebevel voor misdrijven die zij elders hebben gepleegd.²⁷⁴ Sinds enige tijd signaleert de politie ook de komst naar

270 Zie o.a. de zaak rond de bouw en het onderhoud van openbare scholen in de regio Ile-de-France, *Le Monde*, 13-12-2000.

271 Aan te halen is de zaak rond ex-minister Carignon, die in 1996 werd veroordeeld tot vijf jaar gevangenisstraf wegens corruptie en fraude.

272 Zie Kleemans e.a., 1998.

273 Quillé, 1999a, p. 35.

274 Zie Quillé, 1999b en Ceaux, 1999.

de Côte d'Azur van vermeende topfiguren van maffiaorganisaties uit de voormalige Sovjet-Unie.²⁷⁵

3.4 Bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit

3.4.1 Strategie in de opsporing

In de strijd tegen zware en georganiseerde criminaliteit wordt in Frankrijk en Nederland over het algemeen gebruik gemaakt van dezelfde opsporingsmethoden.²⁷⁶ (13.1.2). De strategie van de politie verschilt echter duidelijk met die van de Nederlandse politie. Drie punten wil ik hier aanhalen: het gebrek aan projectmatig werken, het vaak snelle ingrijpen (het gebruik van *korte klappen*²⁷⁷) en het bestaan van een *persoonsgerichte opsporing*. Voor het bestaan van deze verschillen ten opzichte van Nederland kunnen de volgende redenen worden genoemd.

- De opsporing van georganiseerde criminaliteit is in Frankrijk minder omgeven met allerlei beleidscycli.
- Er wordt redelijk opportunistisch te werk gegaan in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Vanuit Nederlands oogpunt wordt er in Frankrijk 'te veel achter kilo's aangerend'.
- Het Franse strafprocesrecht bevordert korte acties. Met name de lange termijnen voor de voorlopige hechtenis vergemakkelijken de beslissing om in een drugs-onderzoek al vroeg enkele koeriers te arresteren en pas daarna verder onderzoek te doen naar afnemers en opdrachtgevers. Ook het Franse strafrecht bevordert korte acties.
- Bij de politie leeft een heterdaadcultuur²⁷⁸; voor een deel eveneens ingegeven en bevorderd door het strafprocesrecht (uitgebreide bevoegdheden door de enquête de flagrance).
- Er lijkt veel te worden ingezet op het vroegtijdig uitschakelen van personen en groepen die zouden kunnen groeien in de zware en georganiseerde misdaad.
- Er bestaat een buitengemeen grote belangstelling voor verdachten die reeds eerder in verband zijn gebracht met zware en georganiseerde criminaliteit. De politie houdt deze personen zeer nauwlettend in de gaten.²⁷⁹

In veel grotere drugszaken blijkt dat deze groep criminelen, vanwege hun kennis van het terrein en de logistiek, de schakel vormt tussen buitenlandse groeperingen en de

275 Inciyan, 1999b.

276 Voor een uitvoerige bespreking Verrest, 2000c.

277 Kleemans e.a., 1998, pp. 6-7.

278 Matsopoulou, 1996, pp. 331-332. Zie Bouloc, 1991, pp. 225-227.

279 De verschillende Brigades de recherche et d'intervention (BRI) zijn hierbij betrokken. Zie ook Quillé, 1997, p. 192.

Franse markt. Een vraag die gesteld moet worden is hoe beperkt of omvangrijk de resultaten van deze tactiek zijn. Of zoals een respondent in het onderzoek het stelde: worden er in Frankrijk nu meer of minder boeven gevangen dan in Nederland? Helaas kan deze vraag, bij gebrek aan absolute cijfers, moeilijk worden beantwoord.

We moeten in dit verband ook wijzen op de afwezigheid van een gedoogbeleid in Frankrijk op het gebied van softdrugs, illegale kansspelen en gelegenheid bieden of aanzetten tot prostitutie. Als personen die de politie in de gaten houdt dit soort activiteiten ontplooiën, is er altijd een grond voor ingrijpen, 'een stok om mee te slaan'.

Er wordt in Frankrijk ook hard opgetreden tegen de lagere echelons van de criminele organisaties: met name tegen drugskoeriers en personen die als katvanger fungeren of andere hand- en spandiensten verrichten.

Bij veroordeling volgen relatief zware straffen, in een aantal gevallen voorzien van een combinatie van strafrechtelijke en administratiefrechtelijke maatregelen.²⁸⁰ Verdachten van zware misdrijven wordt vaak een verbod opgelegd om in bepaalde plaatsen of regio's te komen, de interdiction de séjour.²⁸¹ Berucht zijn ook de douaneboetes die stelselmatig worden opgelegd bij internationale drugshandel.²⁸² Daarnaast worden ook administratieve maatregelen gebruikt, als sanctie of als preventiemiddel.²⁸³

Ten aanzien van de komst van bevolkingsgroepen in wier midden de Franse politie en justitie elementen van georganiseerde criminaliteit vermoeden (Albanezen, Joegoslaven, Russen) wordt waakzaamheid voorgeschreven en volgt een harde reactie bij de eerste tekenen van strafbare feiten. Zoals een respondent van het Franse ministerie van Justitie het uitlegde: 'Beter nu optreden, op grond van illegaal verblijf en het ontbreken van vergunningen, dan later tegen een muur oplopen.'

Schandalen en transparantie

De opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit levert ook in Frankrijk hoofdbrekens op over het gebruik van opsporingsmethoden of afgeschermd trajecten. Dit blijkt duidelijk uit mijn onderzoek. Misstanden in de opsporing leiden

280 O.a. het stelselmatig uitspreken van een interdiction du territoire bij de veroordeling van buitenlandse verdachten. Zie Vaubailon, 1997.

281 Artt. 131-31 jo 222-47 CP. Zie ook Renaut, 2001.

282 Douanedelicten verschillen naar hun aard van de commune-misdrijven. CRIM. 02-10-1997, *Dr. pénal* 1998, comm. 38, noot Robert. Het gevolg is meerdaadse samenloop.

283 Een voorbeeld hiervan is een lijst ('fichier TE') van ongewenste personen, met de namen van verdachten van internationale georganiseerde criminaliteit: Inciyan, 1999.

ook tot het springen van zaken. Maar tot media-aandacht of kamervragen komt het niet of nauwelijks. Dit heeft alles te maken met het feit dat er in Frankrijk geen IRT-debâcle is geweest dat de aandacht heeft gevestigd op mogelijke misstanden. Wel heeft de bestrijding van terrorisme op Corsica verschillende schandalen opgeleverd.

Belangrijk is ook om ons te realiseren dat de transparantie die in Nederland is ontstaan als gevolg van de IRT-affaire in Frankrijk niet bestaat. Er is in Frankrijk geen Parlementaire enquête opsporingsmethoden geweest, waarin de tv-kijker is geconfronteerd met ferme uitspraken over de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit, met een extensieve opsomming van niet-geregelde opsporingsmethoden en met begrippen als *embargo-onderzoek*. Tijdens mijn interviews heb ik verscheidene malen kunnen vaststellen dat sommige Franse officieren van justitie of rechters-commissarissen niet de *ins en outs* kennen van het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden.

3.4.2 *Ontwikkelingen: bestrijding van witwassen en financieel-economische criminaliteit*

Frankrijk wil grote prioriteit verlenen aan de bestrijding van het internationale witwassen van criminele gelden en de verbetering van de justitiële samenwerking op dit punt. Dit heeft zich geuit tijdens het EU-voorzitterschap van Frankrijk in de tweede helft van 2000. Het uit zich ook in de aandacht voor specialisatie in de Franse opsporingspraktijk. Parallel aan allerlei internationale initiatieven op dit gebied loopt er bovendien een langdurig onderzoek van het Franse parlement naar de bestrijding van witwassen in Europa.²⁸⁴

Financieel rechercheren

In de opsporing wordt meer gebruik gemaakt van verschillende vormen van financieel rechercheren.²⁸⁵ Financieel rechercheren vindt zowel plaats in het opsporingsonderzoek als het gerechtelijk vooronderzoek. In het opsporingsonderzoek heeft de politie de zelfstandige bevoegdheid informatie te vorderen van bankinstellingen.²⁸⁶

Hierbij wordt informatie gebruikt uit het FICOPA, het centrale register voor tenaamstelling van bankrekeningen.

284 'Mission d'information de l'Assemblée nationale sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe', onder leiding van V. Peillon en A. Montebourg. Deze commissie had kritiek op Monaco, Liechtenstein en Zwitserland. Zie Assemblée nationale, session 1999-2000, nr. 2311.

285 Uiteengezet in circulaire Ministère de la Justice, 1998.

286 Art. 57 Wet van 24-01-1984 (Bankinstellingen), zie Decocq e.a., 1998, pp. 380-381.

Specialisatie bij de politie

Bij de Franse politie is de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in financieel rechercheren. De verschillende politiediensten, onder andere de offices centraux, werken echter onvoldoende samen.²⁸⁷ Verder is er sprake van een continu capaciteitsgebrek.²⁸⁸ Een van de gevolgen van het capaciteitsgebrek is dat gespecialiseerde diensten nauwelijks toekomen aan het gebruik van financieel rechercheren als zelfstandige opsporingstactiek.²⁸⁹

Financieel rechercheren in Frankrijk zou volgens een respondent teveel worden ingezet 'om het lijk te laten praten', waarmee hij bedoelde dat onderzoek naar witwaspraktijken moeilijker verloopt als de verdachte is gearresteerd dan wanneer hij nog volop bezig is met zijn criminele activiteiten.

Sinds juni 1999 bestaat er een wettelijke basis voor het opnemen van financiële rechercheurs van de douanerecherche in politieteams.²⁹⁰ Op deze wijze moet de capaciteit en deskundigheid worden vergroot. Tot operationele samenwerking met bijzondere opsporingsdiensten is het tot nu toe nauwelijks gekomen. De bijzondere opsporingsdiensten concentreren zich volgens respondenten bij politie en justitie alleen op strafbare feiten in hun eigen bijzondere wetten.

De rol van het Franse Openbaar Ministerie is daarbij uiterst gecompliceerd. Het initiatief om feiten strafbaar gesteld in bijzondere wetten (Douanewet, Belastingwet) te onderzoeken en te vervolgen ligt bij de betrokken Bijzondere opsporingsdiensten. Bovendien treden deze diensten bij de rechter (mede) op als vervolgende partij.²⁹¹

De samenwerking bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit tussen de overheid en de particuliere sector staat nog in de kinderschoenen. Dit geldt voor de informatie-uitwisseling met de financiële instellingen, maar ook voor de samenwerking met afdelingen Forensic accounting van grote consultancybureaus.²⁹²

287 Gravet en Garabiol, 2000, pp. 46-50.

288 Zie *Libération*, 06-06-2000.

289 Ministère de la Justice, 1998, pp. 11-12.

290 Art. 28-1 CPP. Zie verder Guinchard en Buisson, 2000, pp. 183-184. De opsporingsambtenaren van de douanerecherche mogen uitdrukkelijk geen onderzoek doen naar drugsdelicten, wapenhandel, diefstal van kunst en antiek, alsmede het witwassen van de gelden afkomstig van deze vormen van criminaliteit.

291 Zie Guinchard en Buisson, 2000, pp. 378-379.

292 Gravet en Garabiol, 2000, p. 30.

Specialisatie bij justitie

Bij justitie vindt ook specialisatie op financieel terrein plaats.²⁹³ Hiertoe worden onder andere zogenaamde *pôles économiques et financiers*²⁹⁴ gecreëerd, waar gespecialiseerde officieren van justitie en rechters-commissarissen zich met de hulp van financiële experts toeleggen op het coördineren van onderzoek naar financiële en economische delicten. Iets wat meteen in het oog springt, zijn de moderne werkplaatsen en apparatuur waarover de magistraten in de pôles beschikken. Dit staat in schril contrast met de armoede in de meeste andere parketten en rechtbanken.

Een eerste interne evaluatie is redelijk positief over het functioneren van de Parijse *pôle économique et financier*, die bestaat uit 32 officieren van justitie, 30 rechters-commissarissen, 9 assistants spécialisés en 24 assistants de justice.²⁹⁵ In mijn interviews geven respondenten echter aan 'obstakels' in het functioneren te signaleren. Zo zijn de meeste assistants spécialisés toegewezen aan of het Openbaar Ministerie of de rechters-commissarissen, dit om eventuele discussies over incompatibiliteiten te vermijden en om de onafhankelijkheid van de rechter-commissaris uit te drukken. Ook is er discussie over de bewijskracht van rapporten die door de assistants spécialisés worden opgesteld.²⁹⁶ Verder is het gegeven van samenwerking nieuw voor Franse magistraten: vooral rechters-commissarissen zijn gewend om alleen te werken. Ten slotte is er het gevaar van leegloop: gespecialiseerde magistraten vertrekken naar grote consultancybureaus.²⁹⁷

De belangrijkste handicap van de pôles is dat de politie er geen deel van uitmaakt: volgens vrijwel alle respondenten is de betrokkenheid van de politie nodig om tot een effectieve aanpak van financieel-economische criminaliteit te komen.

Procedure in vooronderzoek

In het Franse recht is nog geen eenduidige oplossing gevonden voor onderzoek naar witwassen of wederrechtelijk verkregen voordeel. Bij witwasdelicten die ontdekt worden tijdens onderzoek naar drugshandel of andere vormen van criminaliteit zou door de officier van justitie eigenlijk een nieuw gerechtelijk vooronderzoek moeten worden geopend bij een gespecialiseerde rechter-commissaris. Een andere mogelijk-

293 Accomando en Benech, 2000.

294 Deze bestaan op het moment in Parijs, Lyon, Marseille en Bastia. Een pôle in Bordeaux is in ontwikkeling. Zie uitvoerig circulaire Ministère de la Justice, 1999a.

295 Rapport d'évaluation Pôle économique et financier (Marin, Noquet), 2000.

296 Vanuit de wetenschap wordt kritiek geuit op de vervaging van de scheidslijn tussen de rol van officier van justitie en die van de rechter-commissaris door deze binnen één structuur te laten werken, Guinchard en Buisson, 2000, p. 178. In mijn interviews met de hoofden van een pôle économique et financier werd deze kritiek overtuigend weerlegd.

297 Zie *Le Canard Enchaîné*, 02-02-2000.

heid bestaat in het toevoegen van een gespecialiseerde rechter-commissaris aan het onderzoek.²⁹⁸

Strafbaarstelling witwassen en de mogelijkheden tot ontneming

In Frankrijk is witwassen op twee plaatsen in de Code pénal strafbaar gesteld.²⁹⁹ Er is een algemene delictsomschrijving van witwassen. Daarnaast is er een specialisatie voor het witwassen van drugsgeld, met een aantal aanvullende bepalingen. Los van deze misdrijven stelt de Douanewet (Code des douanes) 'het zonder verklaring buiten Frankrijk brengen' van grote sommen geld strafbaar.³⁰⁰

Onderzoek door het CESDIP toont aan dat er nog weinig veroordelingen voor witwassen hebben plaatsgevonden sinds de invoering van specifieke delictsbepalingen.³⁰¹

Rechters houden nog vaak heling aan in plaats van witwassen, omdat er bij heling meer duidelijkheid is over de vereisten van opzet of schuld.

Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel kan in Frankrijk langs meerdere wegen plaatsvinden.³⁰² In algemene zin is het mogelijk om het product van een misdrijf verbeurd te verklaren; bij drugshandel is de rechter hiertoe zelfs verplicht.³⁰³

Indien het niet mogelijk is om de opbrengst van het misdrijf te achterhalen kan de rechter de winst zelf berekenen³⁰⁴; er volgt dan een vordering ter hoogte van het berekende bedrag. Bij zware drugsdelicten bestaat tevens de mogelijkheid om alle bezittingen van de veroordeelde verbeurd te verklaren.³⁰⁵

Ook boetes kunnen gebruikt worden om het wederrechtelijk verkregen voordeel af te romen. In Frankrijk bestaan hoge geldboetes. Op grond van de Douanewet kunnen tevens hoge boetes worden opgelegd in geval van internationale drugshandel of het internationale witwassen van gelden.³⁰⁶ Beide soorten boetes kunnen worden omgezet in vervangende hechtenis.

Omkering van de bewijslast

We moeten verder nog wijzen op een omkering van de bewijslast in het Franse recht: personen die nauwe contacten onderhouden met verdachten van drugshandel of

298 Ministère de la Justice, 1999b, p. 9.

299 Zie artt. 222-38, 222-39-1; 324-1 tot en met 324-9 CP.

300 Art. 459 Code des douanes.

301 Godefroy en Kletzlen, 2000, pp. 27-30. Idem Gravet en Garabiol, 2000, p. 26.

302 Ministère de la Justice, 1999b, pp. 7-9.

303 Art. 131-6 onder 10 jo artt. 131-21 en 222-49 lid 1 CP.

304 Zie art. 131-21 sub 4 en Matsopoulou, 1995.

305 Art. 222-49 lid 2 CP. Bij deze drugsdelicten vindt dus geen voordeelsberekening plaats.

306 Godefroy en Kletzlen, 2000, pp. 75-76.

prostitutie moeten de legale herkomst van hun vermogen bewijzen. Zijn zij hier niet toe in staat, dan is er sprake van een misdrijf en kan verbeurdverklaring volgen.³⁰⁷

In Frankrijk bestaan voor- en tegenstanders van deze omkering van de bewijslast. Uit mijn interviews blijkt dat de bepaling in de praktijk niet of nauwelijks wordt gebruikt, enerzijds omdat officieren van justitie en rechters zeer terughoudend zijn en anderzijds omdat de politie niet van het bestaan van deze bepaling weet.³⁰⁸ Het Franse parlement behandelt een wetsvoorstel waarin wordt beoogd deze bepalingen inzake drugshandel en prostitutie uit te breiden tot personen die omgaan met 'leden van een criminele organisatie'.³⁰⁹

Conservatoir beslag

Het is in het kader van ontneming mogelijk om conservatoir beslag te leggen op bezittingen van de verdachte. Inbeslagneming ter ontneming op grond van drugshandel kan gebeuren op initiatief van de officier van justitie.³¹⁰ Hij heeft voor het uitoefenen van deze bevoegdheid een machtiging nodig van de president van de rechtbank.

Officieren van justitie zijn niet goed thuis in het leggen van conservatoir beslag en de civielrechtelijke vraagstukken die daaraan verbonden zijn.³¹¹

Meldpunt verdachte transacties

In 1990 is in Frankrijk een meldpunt opgericht voor *verdachte* financiële transacties (TRACFIN³¹²). Het meldpunt moet een bijdrage leveren aan de bestrijding van het witwassen van criminele gelden. Banken en financiële instellingen zijn verplicht om melding te maken van transacties waarvan ze het *vermoeden* hebben dat deze sommen geld betreffen die afkomstig zijn uit drugshandel of uit de activiteiten van criminele organisaties. TRACFIN filtert³¹³ deze meldingen en speelt ze indien daar aanleiding toe bestaat door aan het Openbaar Ministerie. De dienst is ondergebracht bij het ministerie van Financiën en wordt beheerd door de douane.

Een vergelijking tussen de cijfers van TRACFIN³¹⁴ en MOT in Nederland levert een indruk van de enorme verschillen in positie en werkwijze van beide diensten. In 1998

307 Zie artt. 222-39-1 jo 222-49 lid 1 CP en 225-6-3 CP.

308 Djemni-Wagner, 2000b, p. 7.

309 Gravet en Garabiol, 2000, p. 52.

310 Art. 706-30 CPP.

311 Ministère de la Justice, 1999b bevat een 'handleiding inbeslagneming'.

312 'Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins'.

313 TRACFIN mag de meldingen analyseren, maar zelf geen verder onderzoek doen.

314 Cijfers Ministère des Finances over 1998; zie ook Godefroy en Klezlen, 2000, p. 25.

werden door TRACFIN 1.244 meldingen van verdachte transacties ontvangen en 105 zaken doorgespeeld aan het Openbaar Ministerie. Het MOT ontving in 1998 24.643 meldingen van ongebruikelijke transacties en speelde 3.995 'verdachte' zaken door aan de politie. In 1999 bedroegen deze cijfers respectievelijk zelfs 45.079 en 10.803. Dit grote verschil komt op de eerste plaats door de automatische meldingen (alle transacties boven een bepaald bedrag worden bijvoorbeeld in Nederland gemeld),³¹⁵ op de tweede plaats door het verschil tussen 'ongebruikelijke transacties' en het zwaardere criterium 'verdachte transacties'.

Het functioneren van TRACFIN wordt blijkens mijn interviews zowel door het Openbaar Ministerie als de Franse politie sterk bekritiseerd. De dienst levert in hun ogen te weinig zaken aan. Bovendien bestaat het vermoeden dat TRACFIN 'eigen onderzoek' verricht naar zaken, in plaats van zoveel mogelijk informatie door te spelen aan het Openbaar Ministerie.³¹⁶ Ze beseffen dat TRACFIN witwaszaken die de douane zelf kan aanpakken op grond van bepalingen uit de Douanewet moeiteloos kan doorspelen aan de aan het meldpunt verbonden douanerecherche.

3.5 Conclusies

De studie van de criminaliteitsbestrijding in Frankrijk leidt tot de volgende conclusies.

- In Frankrijk geldt geen openlijke prioriteitstelling als er wordt gesproken over de capaciteit van politie en justitie of over de aanpak van verschillende soorten criminaliteit. Er is geen 'selectie' van onderzoeken.
- Ook in Frankrijk komen vormen van gedogen voor, maar het gedogen geschiedt veel minder expliciet dan in Nederland.
- Er zijn veranderingen waar te nemen in het Franse drugsbeleid, maar er blijven vooralsnog grote verschillen bestaan met Nederland, vooral in de opsporing en vervolging. Voor het bezit van enkele grammen softdrugs kan men in Frankrijk tot 24 uur worden vastgehouden.
- een vergelijking van het Franse en Nederlandse strafrechtelijk beleid inzake drugsdelicten staat of valt met de vergelijking van de reële strafoplegging; juist op dit punt is tot op heden geen onderzoek verricht.
- Het criminaliteitsbeeld kent een paar opvallende verschillen met de situatie in Nederland. Terdege moet rekening worden gehouden met de gevoeligheden die bestaan bij kunstdiefstallen en terrorisme.
- Van zeer groot belang zijn de politiek-financiële schandalen. Deze hadden en hebben een grote impact op de Franse samenleving. Men wordt zich steeds

315 Gravet en Garabiol, 2000, p. 40.

316 Dit onderzoek zou strafvorderlijk gezien nietig zijn.

beter bewust van het fenomeen georganiseerde criminaliteit. De politiek-financiële schandalen hebben echter vooral geleid tot wantrouwen ten opzichte van de Franse justitie in het algemeen, en het Openbaar Ministerie in het bijzonder. De Réforme de la Justice is het resultaat van pogingen om het vertrouwen te herwinnen.

- De strategie van de Franse politie bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit verschilt duidelijk van die van de Nederlandse politie. Er wordt veel opportunistischer gewerkt, er is meer sprake van korte acties en er bestaat zonder veel ommezwaai interesse voor 'oude bekenden'. Er is geen transparantie in de opsporingspraktijk.
- Er is veel aandacht voor de ontwikkeling van financieel rechercheren, maar de organisatie bij politie en justitie laat nog te wensen over.
- De pôles économiques et financiers zijn in Frankrijk een belangrijke stap voorwaarts in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Officieren van justitie en rechters-commissarissen krijgen dankzij de pôles de gelegenheid zich te specialiseren; een belangrijk minpunt is echter de afwezigheid van de politie daarin.

De positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces – inleiding

4.1 De positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces

De positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris ten opzichte van andere organen in het strafproces wordt bepaald door hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deze positie wordt onderzocht aan de hand van de gedachte dat de officier van justitie en de rechter-commissaris door hun relatie met andere organen in het strafproces in hun optreden worden gecontroleerd, beïnvloed en gestuurd. In deze zin onderscheiden we drie verschillende elementen in de positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris:

- de wijze van benoeming;
- relaties met organen die zorgen voor *interne controle* op het optreden van de officier van justitie of de rechter-commissaris; voorbeelden hiervan zijn de eigen hiërarchie of organen die zorgen voor disciplinaire controle (minister van Justitie, CSM);
- relaties met organen die zorgen voor *externe controle*: de verdediging (verdachte en raadsman), het slachtoffer, officier van justitie of rechter-commissaris, de zittingsrechter en de politie.

Benoeming

Een eerste punt dat bepalend is voor de positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces is de wijze waarop hun benoeming tot stand komt en door wie ze worden benoemd.

Interne controle

Belangrijk voor de positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris is de controle die op hun handelen wordt uitgeoefend door organen in hun directe omgeving.

Bij de officier van justitie ligt deze controle voor de hand: de officier van justitie is immers deel van een sterk hiërarchische organisatie, het Openbaar Ministerie. In dit verband speelt ook de ondergeschiktheid van leden van het Openbaar Ministerie aan

de minister van Justitie en de invloed van de aanwijzingsbevoegdheid. De rechter-commissaris maakt geen deel uit van een dergelijke hiërarchie. Toch wordt ook de rechter-commissaris op verschillende wijzen intern gecontroleerd, bijvoorbeeld door het toezicht van de rechtbank of door de aanwezigheid van een coördinerend rechter-commissaris.

Disciplinaire controle kan ook invloed hebben op het functioneren van de officier van justitie en de rechter-commissaris. Disciplinaire sancties tegen magistraten zijn in Frankrijk en Nederland evenwel uitzonderlijk.

Externe controle

Externe controle op het optreden van de officier van justitie en de rechter-commissaris komt van de organen die de officier van justitie en de rechter-commissaris kruisen bij hun optreden in concrete strafzaken. We moeten hier denken aan de verdediging, het slachtoffer, de zittingsrechter en de politie.

De relatie met de politie laten we bij de beschrijving van de positie buiten beschouwing: deze zal uitvoerig aan de orde komen in het deel 'sturing en controle van de politie'.

Belang positie Openbaar Ministerie

De officier van justitie maakt deel uit van een groot geheel: het Openbaar Ministerie. De rol van de officier van justitie is dus een afgeleide van de taken en bevoegdheden die het Openbaar Ministerie in de rechtsorde heeft.

Als we uitgaan van een verdeling van taken en bevoegdheden in het vooronderzoek tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris, dan heeft de positie van het Openbaar Ministerie niet alleen invloed op de rol van de officier van justitie als onderdeel van het Openbaar Ministerie.

Als het Openbaar Ministerie een grote mate van onafhankelijkheid heeft, kan dit een legitimatie zijn voor belangrijkere taken in het vooronderzoek: de behoefte aan de tussenkomst van de rechter-commissaris als 'onafhankelijke rechter' is wellicht minder in dat geval.

4.2 Het karakter van de officier van justitie en de rechter-commissaris

Hoe worden de officier van justitie en de rechter-commissaris gezien door de wetgever en door de wetenschap? Dit is van belang voor ons onderzoek, omdat het beeld dat de wetgever en wetenschap hebben van de officier van justitie en rechter-commissaris de keuze om bepaalde taken en bevoegdheden aan hen te verlenen, beïnvloedt. We zullen dit beeld onderzoeken aan de hand van 'citaten' uit de parle-

mentaire geschiedenis van recente wetgeving en de belangrijkste literatuur in beide landen over de officier van justitie en de rechter-commissaris.

4.3 Interviews

Door middel van interviews ben ik nagegaan hoe officieren van justitie en rechters-commissarissen zelf over hun rol, karakter en positie in het strafproces denken. Opvallend was daarbij het verschil in de wijze waarop Franse en Nederlandse magistraten over hun rol en positie in het strafproces praten.

Franse officieren van justitie en rechters-commissarissen beschrijven hun rol en positie vanuit een combinatie van dogmatische opvattingen en praktische observaties. De Nederlandse respondenten zijn duidelijk veel meer met de praktische kanten van hun werk bezig; voor theoretische overpeinzingen is minder aandacht.

4.4 Opbouw van het onderzoek

In hoofdstuk 5 zullen we eerst de positie van het Openbaar Ministerie in het Franse en Nederlandse recht onderzoeken, prealabel aan het beschrijven van de positie van de officier van justitie. In hoofdstuk 6 bestuderen we vervolgens de positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces.

Het Franse en het Nederlandse Openbaar Ministerie

5.1 Gemeenschappelijke kenmerken

Tot aan het begin van de jaren '80 was er een grote gelijkenis tussen het Franse en Nederlandse Openbaar Ministerie. Daarna zijn er verschillen ontstaan die verregaande gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van de rol van de officier van justitie in Frankrijk en Nederland. Zoals we hierna zullen zien hebben de recente reorganisaties van het Openbaar Ministerie in Frankrijk (nog niet afgerond) en in Nederland (1994-1999) deze verschillen bekrachtigd.

5.1.1 *Taken van het Openbaar Ministerie*

De taken van het Franse en Nederlandse Openbaar Ministerie komen in belangrijke mate overeen. Zowel het Franse als het Nederlandse Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.³¹⁷ Deze taak bestaat uit de opsporing en vervolging van strafbare feiten³¹⁸ en de tenuitvoerlegging van gerechtelijke vonnissen³¹⁹

5.1.2 *Het dubbelzinnige karakter van het Openbaar Ministerie in de rechtshandhaving*

In beide landen heeft het Openbaar Ministerie twee belangrijke, sterk van elkaar verschillende eigenschappen: het Openbaar Ministerie berust als het ware op twee tegengestelde ideeën.

De eerste idee is die van een orgaan dat uitvoering geeft aan de criminele politiek van de regering. De minister van Justitie heeft de bevoegdheid hieromtrent aanwijzingen te geven. In deze zin berusten de taken van het Openbaar Ministerie in verband met de vervolging van strafbare feiten sterk op een vertegenwoordiging van de staat en het algemeen belang.

³¹⁷ Art. 31 CPP; art. 124 RO. Zie echter ook 10.1.1.

³¹⁸ Art. 41 lid 1 CPP; 148 Sv.

³¹⁹ Zie o.a. art. 32 lid 3 CPP.

De tweede idee is min of meer strijdig met de eerste. Zowel volgens de Franse als de Nederlandse grondwet maakt het Openbaar Ministerie deel uit van de rechterlijke macht.³²⁰ De leden van het Openbaar Ministerie zijn net als rechters magistraat.

5.1.3 *Het Openbaar Ministerie als uitvoeringsorgaan*

De minister van Justitie heeft zowel in Frankrijk als Nederland de verantwoordelijkheid voor de strafrechtspleging. Langs verschillende wegen kan de minister van Justitie daarom invloed uitoefenen op het onderzoek in strafzaken. Op de eerste plaats kan hij dit doen door nieuwe wetgeving voor te bereiden en het parlement over de voorstellen van wet te laten stemmen. Op de tweede plaats kan de minister in aansluiting op bestaande wetgeving – eventueel samen met het Openbaar Ministerie – beleid ontwikkelen voor opsporing en vervolging. Dit beleid wordt wel aangeduid als ‘criminele politiek’.³²¹ Het Openbaar Ministerie, dat belast is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten, past het beleid vervolgens toe in de praktijk. Dit gebeurt op grond van de gezagsrelatie tussen de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie.³²² Met algemene aanwijzingen kan de minister de opsporing coördineren.³²³ De minister moet door het Openbaar Ministerie op de hoogte worden gehouden over het verloop van voor hem relevante zaken (op grond van een *informatieplicht*).³²⁴

5.1.4 *Het magistratelijke karakter van het Openbaar Ministerie*

Het Openbaar Ministerie vormt samen met de zittende magistratuur de rechterlijke macht. Het Openbaar Ministerie heeft dus ook een ‘magistratelijk karakter’, waaruit een mate van *onpartijdigheid* en *onafhankelijkheid* valt af te leiden. De onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie kent forse beperkingen: zijn leden zijn in meer of mindere mate afhankelijk van de minister van Justitie wat betreft hun benoeming en discipline. Ze kunnen bijvoorbeeld tegen hun wil worden overgeplaatst. Er lijkt sprake van *rechtspositionele afhankelijkheid*.

Een groot verschil tussen Nederland en Frankrijk is in dit verband dat de CSM in Frankrijk een positie tussen de minister van Justitie en de leden van het Openbaar Ministerie heeft ingenomen (5.2.2, 6.1.1). De rol van de CSM brengt belangrijke garanties met zich mee.

320 Art. 64- 66 Const; art. 117 Gw.

321 Zie Corstens, 1999, pp. 213-225 en Delmas-Marty, 1992.

322 Voor Frankrijk, art. 5 Ordonnance 58-1270, art. 36 CPP. Voor Nederland, art. 127 RO.

323 Het bepalen van aandachtsgebieden voor de opsporing, uitleg van procedures bij de bestrijding van bepaalde soorten criminaliteit, richtlijnen omtrent requireerbeleid enzovoort.

324 Art. 129 RO.

De onpartijdigheid is in beginsel net zo groot als bij de zittende magistratuur, maar kent andere accenten door het verschil in taakstelling: het Openbaar Ministerie treedt op in het kader van de vervolging van strafbare feiten en neemt daardoor op het onderzoek ter terechtzitting een positie in als aanklager. Het magistratelijke karakter van het Openbaar Ministerie komt als volgt tot uiting:

- het Nederlandse Openbaar Ministerie heeft de taak al zijn bevoegdheden uit te oefenen in de vorm van 'een onpartijdige en niet-vooringenomen bijdrage aan de waarheidsvinding',³²⁵
- het Franse Openbaar Ministerie waakt als onderdeel van de rechterlijke macht over de persoonlijke vrijheden van de burger (grondrechten). Dit is een zelfstandige taak, maar geldt vooral ook als regel bij elk optreden van het Openbaar Ministerie.³²⁶

5.2 *De reorganisatie van het Franse Openbaar Ministerie*

5.2.1 *Aanleiding tot de huidige reorganisatie*

Zoals we eerder hebben gezien, zijn politiek-financiële schandalen de directe aanleiding geweest voor de huidige reorganisatie van het Openbaar Ministerie in Frankrijk. Het vermoeden (*le soupçon*) bestond dat de minister van Justitie of leden van de regering zich op allerlei manieren persoonlijk hebben bemoeid met de opsporing en vervolging van strafbare feiten waarbij hun politieke vrienden waren betrokken.³²⁷ Dit vermoeden was zeker niet altijd gegrond, maar er zijn voorbeelden van zaken waarbij het zonder meer vaststaat dat justitie haar werk niet heeft kunnen doen.³²⁸ De Franse president sprak eind 1996 zijn zorg uit over de ontstane situatie.³²⁹ Hij stelde kort daarna de *Commission de réflexion sur la Justice* in, ook wel de commissie-Truche genoemd, met de opdracht de positie van het Openbaar Ministerie in de rechtshandhaving te onderzoeken.

5.2.2 *Het werk van de commissie-Truche*

De commissie-Truche concentreerde haar aandacht op het dubbelzinnige karakter van het Openbaar Ministerie. De wens om duidelijkheid in de rol van het Openbaar Ministerie te scheppen zou zich volgens haar het makkelijkst laten vertalen in een

325 Kamerstukken II, 25 392, nr. 3, p. 3

326 Art. 66 Const. en Conseil constitutionnel 11-08-1993, nr. 93-326 DC.

327 Over dit vermoeden, zie *Commission de réflexion sur la Justice*, 1997a, pp. 29-30.

328 Zie Jean, 1999, p. 22.

329 Integrale tekst in *Le Monde*, 14-12-1996.

principiële keuze: het Openbaar Ministerie losmaken van de rechterlijke macht of de ondergeschikte positie ten opzichte van de minister van Justitie afschaffen.

De eerste optie zou – zelfs met invoering van het *legaliteitsprincipe*³³⁰ in plaats van het opportuniteitsbeginsel – de rol van het Openbaar Ministerie in de rechtshandhaving wezenlijk veranderen. Het zou niet meer te verdedigen zijn dat het Openbaar Ministerie onafhankelijk en onpartijdig beslist over de toepassing van dwangmiddelen. Volgens de Franse grondwet waarborgt de rechterlijke macht de persoonlijke vrijheid van de burgers; het zou in dit opzicht een verkeerd signaal zijn als het Openbaar Ministerie ophield deel uit te maken van de rechterlijke macht.

De tweede optie zou het gevaar van ‘corporatisme’ met zich meebrengen: het handelen van het Openbaar Ministerie zou van buitenaf nauwelijks te beïnvloeden of te controleren zijn.³³¹

De commissie sloot beide oplossingen uit en ging op zoek naar andere mogelijkheden om duidelijkheid te brengen in de positie van het Openbaar Ministerie.

De commissie-Truche richtte zich op de coördinatie van de opsporing en vervolging in concrete zaken. Op dit punt moest de positie van het Openbaar Ministerie vooral versterkt worden. Het belangrijkste punt van de aanbevelingen van de commissie werd het opheffen van de mogelijkheid voor de minister van Justitie om aanwijzingen te geven in concrete opsporingsonderzoeken en strafzaken, neergelegd in artikel 36 CPP.³³²

Artikel 36 CPP luidt:

‘De minister van Justitie kan de procureur-generaal op de hoogte stellen van de overtredingen van de wet waarvan hij kennis draagt en hem daarbij opdragen, per schriftelijke aanwijzing gevoegd in het dossier, vervolging in te stellen of in te laten stellen, of het gerecht te adiëren dat bevoegd is voor de vorderingen die de minister opportuun acht.’

De commissie-Truche wilde helemaal af van aanwijzingen in concrete zaken. Met beleidsontwikkeling en het geven van algemene aanwijzingen ter coördinatie van de opsporing en vervolging heeft de minister van Justitie volgens de commissie vol-

330 Het legaliteitsprincipe verplicht het Openbaar Ministerie om elk strafbaar feit waarvan het kennisneemt te vervolgen. Het principe geldt o.a. in Duitsland, maar vraagt in de praktijk om allerlei uitzonderingen omdat het onmogelijk is elk strafbaar feit te vervolgen of strafvorderlijk af te doen. Zie Albrecht, 2000, pp. 246-252. Voor invoering van het legaliteitsprincipe pleit o.a. Benhamou, 1998, pp. 1-2.

331 Lemesle en Pansier, 1998, pp. 34-35, 117-119. Vgl. Pradel en Laborde, 1997, p. 142.

332 Sommige auteurs verzetten zich tegen aanwijzingen die de opsporing en vervolging kunnen beïnvloeden, maar kunnen zich vinden in de mogelijkheid voor de minister om een aanwijzing te geven voor het requisitoir. Zie Lemesle en Pansier, 1998, pp. 37-38.

doende middelen om zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtspleging tot uitdrukking te brengen.

Hier zou eventueel een eigen vervolgingsrecht (*droit d'action propre*) voor de minister aan kunnen worden toegevoegd.³³³ De minister zou hiermee zelf tot vervolging over kunnen gaan, in het geval het Openbaar Ministerie een zaak seponereert en hij de politieke verantwoordelijkheid voor deze beslissing niet zou willen dragen.³³⁴

De lijn waarlangs de minister van Justitie invloed kan uitoefenen op de opsporing en vervolging moest in de visie van de commissie gewoon intact blijven. De instrumenten die de minister kan gebruiken voor het geven van algemene aanwijzingen zouden verder moeten worden geaccentueerd.

Ter voorbereiding van nieuwe wetgeving en beleidsontwikkeling blijft een goed overzicht van de praktijk nodig. Dit geldt zeker voor de algemene aanwijzingen die de minister voor de coördinatie van de opsporing en vervolging kan geven. De informatieplicht zou daarom volgens de commissie-Truche moeten worden aangescherpt.³³⁵

Over concrete zaken zou door het Openbaar Ministerie ook in de toekomst met het ministerie van Justitie overlegd kunnen worden. In de praktijk gebeurt dit in Frankrijk regelmatig, omdat er binnen het Openbaar Ministerie geen centrale coördinatie van de opsporing en vervolging is. Het ministerie geeft bijvoorbeeld allerlei vormen van juridisch-technisch advies³³⁶, ondermeer met betrekking tot het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden (9.1.3).

De commissie-Truche erkende dat dit frequente overleg tussen de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie over concrete zaken kan uitmonden in het geven van 'verkapte aanwijzingen'³³⁷. De hoofdofficieren van justitie die ik heb geïnterviewd zijn juist niet zo bang voor aanwijzingen. Volgens hen valt misbruik van de aanwijzingsbevoegdheid door de minister sneller op in een systeem waar aanwijzingen schriftelijk moeten worden gegeven en in het dossier moeten worden gevoegd.³³⁸

333 Voor het eerst voorgesteld door Rassat, 1967.

334 *Commission de réflexion sur la Justice*, 1997a, p. 45. Hoewel deze oplossing ons vreemd voorkomt, hebben Franse juristen er minder moeite mee. Zie voor uitleg Maynier en Casorla, 1993.

335 *Commission de réflexion sur la Justice*, 1997a, pp. 40-41.

336 Uitleg van wetsartikelen, procédures ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, analyses van jurisprudentie over bijzondere opsporingsmethoden.

337 *Commission de réflexion sur la Justice*, 1997a, pp. 28, 48-49.

338 Hierin worden ze bijgevallen door voormalig minister van Justitie Méhaignerie.

Nieuwe positie CSM

Om te voorkomen dat de minister pressie zou uitoefenen op de leden van het Openbaar Ministerie dienden de leden van het Openbaar Ministerie volgens de commissie-Truche een sterkere rechtspositionele onafhankelijkheid krijgen. Disciplinaire sancties zouden voortaan alleen nog met goedkeuring van de CSM kunnen worden opgelegd. De CSM zou ook moeten beslissen over de benoeming van alle leden van het Openbaar Ministerie. Door het toenemen van zijn taken en bevoegdheden zou de CSM wel van samenstelling moeten veranderen. Waar nu nog de meerderheid van de leden wordt gevormd door magistraten, zouden volgens de commissie-Truche in de nieuwe rol van de CSM juist niet-magistraten de meerderheid moeten vormen, om het gevaar van corporatisme te vermijden.

5.2.3 De reorganisatie van het Openbaar Ministerie in de Réforme de la Justice

De regering-Jospin heeft de conclusies van de commissie-Truche bijna integraal overgenomen. Voor zover dit zonder wetswijzigingen mogelijk is, heeft de regering de belangrijkste aanbevelingen ook meteen in praktijk gebracht. Minister van Justitie Guigou verplichtte zich om geen aanwijzingen meer te geven in concrete zaken.³³⁹ Haar opvolgster, minister Lebranchu, heeft aangegeven eveneens geen aanwijzingen in individuele zaken te zullen geven.³⁴⁰ De wet is op dit punt nog niet veranderd.

Vanaf het begin van haar ambtsperiode heeft minister Guigou hard gewerkt aan het opzetten van een criminele politiek-nieuwe stijl. De nieuwe impuls die wordt gegeven aan beleidsontwikkeling op het ministerie van Justitie heeft geleid tot tientallen circulaires voor het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en het Gevangeniswezen.

5.2.4 De reacties op de voorgestelde reorganisatie

Van de kant van de magistratuur is vanaf het begin gematigd positief gereageerd op de wetsvoorstellen. Bezwaren waren er vooral tegen het nieuwe systeem van criminele politiek en coördinatie van de opsporing gebaseerd op algemene aanwijzingen. Het is onduidelijk hoe dit systeem in de praktijk zal functioneren. Wat gebeurt er bijvoorbeeld indien een procureur-generaal of een hoofdofficier van justitie zich niet houdt aan de algemene aanwijzingen van de minister van Justitie?³⁴¹

339 Zie uitgebreid interview met minister Guigou, *Le Monde*, 30-10-1997.

340 Toespraak minister Lebranchu, congres USM, Chambéry, 20-10-2000.

341 Zie ook CSM, 2000, pp. 123-124.

In dit verband is de vraag welke rechtsgevolgen moeten worden toegekend aan de ministeriële circulaires³⁴², die gebruikt worden om het beleid van de minister over te brengen aan het Openbaar Ministerie. Ministeriële circulaires worden in Frankrijk gebruikt om allerlei verschillende zaken te regelen.³⁴³ Bij ministeriële circulaire kan uitleg worden gegeven over nieuwe wetsartikelen: dit geldt voor Openbaar Ministerie, rechter-commissaris en rechter. Een ander soort circulaires is gericht aan het Openbaar Ministerie en wordt gebruikt om de criminele politiek en de prioriteiten in opsporing en vervolging weer te geven. Verder kunnen de circulaires richtlijnen bevatten voor de coördinatie van de opsporing en vervolging van bepaalde delicten: een voorbeeld hiervan is de circulaire van 17 juni 1999³⁴⁴ die aanwijzingen geeft over het gebruik van ontnemingsprocedures en de uitgangspunten voor het onderzoek naar drugsdelicten. Richtlijnen kunnen ook bestaan uit algemene aanwijzingen voor concrete situaties die een eenduidige reactie van justitie vereisen in het hele land; bijvoorbeeld blokkadeacties van vrachtwagenchauffeurs of voetbalvandalisme.³⁴⁵

In de Franse senaat liet minister Guigou er geen twijfel over bestaan dat het beleid en de algemene aanwijzingen van de minister door de leden van het Openbaar Ministerie moeten worden uitgevoerd. Als een hoofdofficier van justitie tegen de algemene aanwijzingen van de minister handelt, zal hij eerst tot orde worden geroepen door de procureur-generaal; eventueel gevolgd door een concrete aanwijzing van de procureur-generaal. Voldoet de hoofdofficier ook hieraan niet, dan zal de minister een disciplinaire procedure aan kunnen spannen.³⁴⁶ Een andere vraag is hoe dwingend de informatieplicht voor leden van het Openbaar Ministerie is. Misschien volgen er disciplinaire sancties als de minister vindt dat hij niet voldoende is ingelicht.

Het vervelende is dat niet precies duidelijk is welke informatie naar de minister van Justitie moet worden doorgespeeld noch op welk moment dit moet gebeuren. Het gaat namelijk om informatie 'die ter kennis van de minister van Justitie lijkt te moeten worden gebracht'. Uit een geval dat ik zelf mocht meemaken bij een bezoek aan een hoofdofficier van justitie blijkt vooral het moment waarop informatie naar de minister moet worden gezonden onzekerheid op te leveren.

342 We laten hier de rechtskracht ten opzichte van burgers buiten beschouwing.

343 Zie bijvoorbeeld *Commission de réflexion sur la Justice*, 1997a, pp. 37-38.

344 Circulaire Ministère de la Justice, 1999b.

345 Toespraak minister van Justitie Guigou in *Assemblée nationale*, 22-06-1999.

346 Sénat, 1999a, nr. 10, onder 21-22.

5.2.5 *Stilstand*

Tegen het einde van 1999, toen het wetsvoorstel met betrekking tot de reorganisatie van het Openbaar Ministerie al door beide kamers van het Franse parlement was behandeld en zich in de tweede ronde van het wetgevingstraject bevond, stokte de hervorming. Er kwamen debatten over de 'verantwoordelijkheid van magistraten'.³⁴⁷ De brede steun voor de hervorming verdween als sneeuw voor de zon.

Zoals we hierna zullen zien, zijn er ruimschoots mogelijkheden voor interne en externe controle op het functioneren van magistraten in Frankrijk (6.1.2, 6.3.2). De discussie over de verantwoordelijkheid had dus wellicht andere gronden.³⁴⁸ De aarzeling van het parlement begon met de ontwikkelingen in de *MNEF-zaak*: een schandaal rond illegale partijfinanciering, waarbij ook leden van de regeringspartij betrokken waren.

De aan de hervorming gekoppelde grondwetswijziging, die nodig was om de taken en de samenstelling van de CSM te veranderen, werd het slachtoffer van de twijfel. Toen duidelijk was geworden dat er onvoldoende steun voor de wijziging was, werd de stemming in januari 2000 door de Franse president voor onbepaalde tijd uitgesteld.³⁴⁹ De minister van Justitie probeerde eerst nog om de behandeling van het wetsvoorstel over de reorganisatie van het Openbaar Ministerie gewoon voort te zetten, maar zag hier al vlug van af.

Respondenten op het Franse ministerie van Justitie geven aan niet meer te geloven dat het wetsvoorstel nog in dezelfde vorm terugkomt. Er heeft een 'explosion en plein vol' plaatsgevonden, zoals één van hen het uitdrukte: het hele wetsvoorstel is aan gruzelementen.

5.2.6 *Gevolgen van de stopzetting van de reorganisatie*

Wat zijn de gevolgen van het stopzetten van de reorganisatie voor de praktijk? Voor een deel vallen die mee: immers, belangrijke veranderingen die mogelijk waren zonder wetswijziging zijn vooruitlopend op de nieuwe wetgeving al doorgevoerd. Dit geldt voor de volgende punten:

- de minister van Justitie geeft geen aanwijzingen meer in individuele zaken;
- er wordt een sterkere criminele politiek gevoerd, gebaseerd op centrale beleidsontwikkeling door het ministerie van Justitie;
- er wordt meer aandacht besteed aan de discipline van magistraten;

³⁴⁷ Zie *Le Monde*, 02-12-1999, 08-01-2000.

³⁴⁸ Zie Frison-Roche, 1999.

³⁴⁹ Zie *Le Monde*, 19-01-2000, 20-01-2000, 21-01-2000.

- de minister handelt niet in strijd met negatieve adviezen van de CSM met betrekking tot voorgenomen benoemingen.

We moeten alleen niet vergeten dat deze veranderingen slechts berusten op een wijziging in beleid en in beginsel door een volgende regering meteen kunnen worden teruggedraaid. In dat opzicht is de reorganisatie van het Openbaar Ministerie in Frankrijk nog lang geen feit.

5.3 De reorganisatie van het Nederlandse Openbaar Ministerie

5.3.1 *Het werk van de commissie-Donner*

Aan de basis van de reorganisatie van het Nederlandse Openbaar Ministerie staat het werk van de Commissie Openbaar Ministerie, ofwel de *commissie-Donner*. De commissie-Donner onderzocht de rol van het Openbaar Ministerie in de rechtshandhaving. Het Openbaar Ministerie kon sinds het begin van de jaren '70 op basis van het opportuniteitsbeginsel zelf allerlei richtlijnen opstellen, die de basis vormden voor een landelijke coördinatie van de opsporing en vervolging. 't Hart spreekt in dit verband van een 'positieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel'. Hij laat zien dat het Openbaar Ministerie de afgelopen decennia steeds meer aan beleidsontwikkeling is gaan doen.³⁵⁰

Een van de problemen die de commissie signaleerde was dat het Openbaar Ministerie te maken had met landelijke prioriteiten, aangegeven door de minister van Justitie, en met lokale prioriteiten die naar voren kwamen in de driehoek. Dit vergde in haar ogen een structuur met een centrale leiding, die zou ontstaan door omvorming van de Vergadering van procureurs-generaal tot het College van procureurs-generaal.³⁵¹

De aanbevelingen van de commissie voor de organisatie van het Openbaar Ministerie waren onder andere³⁵²:

- de instelling van een landelijke leiding van het Openbaar Ministerie, in de vorm van een College van procureurs-generaal;
- de opheffing van de taken van de ressortsparketten bij de beleidsontwikkeling en coördinatie van de opsporing;
- de oprichting van een landelijk parket voor de uitoefening van gezag over een op te richten landelijk rechercheteam (LRT).

350 't Hart, 1994, pp. 86-163.

351 Commissie Openbaar Ministerie, 1994, pp. 51-52.

352 Commissie Openbaar Ministerie, 1994, pp. 93-95.

5.3.2 *Het verloop van de reorganisatie*

De lijnen die waren gekozen voor de reorganisatie van het Openbaar Ministerie werden geaccentueerd door de Enquêtecommissie opsporingsmethoden, die tot de conclusie kwam dat het Openbaar Ministerie in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit geen eenvormig beleid voerde. Hoewel het Openbaar Ministerie verantwoordelijk is voor de opsporing, schoot de sturing en controle van de politie op alle punten tekort.³⁵³ De nieuwe structuur moest het Openbaar Ministerie aanmoedigen zijn taken en bevoegdheden bij de opsporing van georganiseerde criminaliteit zo volledig mogelijk uit te voeren.

5.3.3 *De reacties op de voorgestelde reorganisatie*

Voor de commissie-Donner lijkt de relatie tussen de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie minder van belang te zijn geweest. Voor³⁵⁴ en na het werk van de commissie is er bij het Openbaar Ministerie, in de wetenschap en in het parlement wel over gedebatteerd. De centrale vraag was hoe de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie in concrete zaken zich verhiel tot de voorgestelde veranderingen. De toenmalige minister Sorgdrager reageerde hierop met een *Brief over de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM*.³⁵⁵ Hierin gaf zij aan waar volgens haar de grenzen van de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie lagen. De minister van Justitie bepaalt de algemene beleidskaders in de rechtshandhaving, eventueel op voorstel van het College. Het College kan zelf richtlijnen opstellen met betrekking tot de door het Openbaar Ministerie uit te oefenen taken en bevoegdheden, maar pleegt vooraf overleg met de minister. De relatie tussen minister van Justitie en Openbaar Ministerie kenmerkt zich door ondergeschiktheid van het Openbaar Ministerie. Met een beroep op het beginsel 'geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid' stelde minister Sorgdrager dat 'de ministeriële bevoegdheid jegens het OM (...) in beginsel onbeperkt is'. De minister van Justitie kan daarom aanwijzingen geven in concrete zaken; dit kan hij doen op elk moment in het strafproces³⁵⁶ en met betrekking tot alle taken van het Openbaar Ministerie. Zelfs een negatieve aanwijzing is mogelijk: de minister van Justitie kan het Openbaar Ministerie opdragen om de opsporing of vervolging in een concrete zaak te stoppen.³⁵⁷

353 Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996a, pp. 277-279.

354 Zie o.a. de 'Paasbrief' van de procureurs-generaal, *Trema*, 1992, pp. 291-293.

355 Kamerstukken II, 1995-1996, 24 034, nr. 13.

356 Dus ook ten aanzien van het requisitoir.

357 Kamerstukken II, 1995-1996, 24 034, nr. 3, pp. 2-8. Zie Corstens, 1999, p. 104.

5.3.4 De hoofdpunten van de definitieve reorganisatie

De Memorie van Toelichting (MvT) bij het Wetsvoorstel ter wijziging van de Wet RO³⁵⁸ houdt de hoofdlijnen aan van de reorganisatie zoals die voorgesteld is door de commissie-Donner. Ook de hoofdpunten uit de Brief van de minister komen terug in de MvT. Zo wordt de aanwijzingsbevoegdheid in concrete zaken voor het eerst expliciet geregeld. De minister kan de aanwijzingsbevoegdheid in concrete zaken alleen gebruiken na hieromtrent advies te hebben gevraagd aan het College van procureurs-generaal. De aanwijzing geschiedt schriftelijk en moet aan de processtukken worden toegevoegd.

De minister van Justitie heeft aangegeven dat er eventueel een disciplinaire maatregel kan volgen indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd.³⁵⁹

De MvT geeft een nieuwe omschrijving van de kerntaak van het Openbaar Ministerie, de *strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde*³⁶⁰, waarbij duidelijk het magistratelijke karakter van het Openbaar Ministerie wordt benadrukt: 'het OM heeft in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als taak een – onpartijdige en niet vooringenomen – bijdrage te leveren aan de waarheidsvinding en behoort in te staan voor de rechtmatigheid van opsporing en vervolging'.

Het College van procureurs-generaal wordt namens het Openbaar Ministerie het centrale aanspreekpunt voor de minister van Justitie. De informatieplicht voor de leden van het Openbaar Ministerie, die eveneens expliciet in de Wet RO wordt omschreven, verloopt via het College. Verder wordt de structuur van het Openbaar Ministerie aangepast voor de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit. Dit blijkt onder andere uit de taken die geformuleerd zijn voor het Landelijk Parket.³⁶¹

5.4 Conclusies

De vergelijking van de positie van het Franse en het Nederlandse Openbaar Ministerie leidt tot de volgende conclusies.

- De minister van Justitie is in Frankrijk en Nederland onverkort verantwoordelijk voor de strafrechtspleging.

358 Kamerstukken II, 1996-1997, 25 392, nr. 3.

359 Hiertegen kan in beroep worden gegaan bij de Centrale Raad van Beroep.

360 Kamerstukken II, 1996-1997, 25 392, nr. 3, p. 3.

361 Kamerstukken II, 1996-1997, 25 392, nr. 3, pp. 16-17 en uitgebreid Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden, 1998-1999, pp. 158-159.

- Het Openbaar Ministerie heeft in Frankrijk en Nederland dezelfde dubbelzinnige positie: het is enerzijds uitvoerder van regeringsbeleid, maar maakt anderzijds deel uit van de rechterlijke macht.
- Wat betreft het magistratelijke karakter, dat bij de leden van het Openbaar Ministerie een zekere mate van onafhankelijkheid en onpartijdigheid doet veronderstellen, worden in het Franse en Nederlandse recht andere accenten gelegd.
- Het Openbaar Ministerie is in Frankrijk en Nederland de afgelopen jaren voorwerp geweest van reorganisatie; de redenen om tot reorganisatie over te gaan en de ontwikkelingen die zich tijdens de reorganisatie voordeden waren in beide landen echter totaal verschillend.
- Het Franse Openbaar Ministerie is ook na de reorganisatie een divers geheel zonder eigen structuur en zonder centrale leiding. De DACG van het Franse ministerie van Justitie vervult een coördinerende rol.
- Het Nederlandse Openbaar Ministerie heeft door de reorganisatie een centrale leiding en een zelfstandige rol in beleidsontwikkeling gekregen in de vorm van het College van procureurs-generaal.
- De reorganisatie van het Openbaar Ministerie heeft in Frankrijk geleid tot het *in de praktijk* opheffen van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie in individuele zaken; in Nederland is deze aanwijzingsbevoegdheid in individuele zaken juist bevestigd.

De positie en het karakter van de officier van justitie en de rechter-commissaris

6.1 De positie en het karakter van de Franse officier van justitie

6.1.1 Benoeming

De Franse officier van justitie wordt benoemd bij presidentieel decreet, op voorstel van de minister van Justitie en na een advies van de CSM. Deze procedure herhaalt zich bij het benoemen van de officier van justitie in een andere functie of in een andere plaats. De voordrachten voor belangrijke posities (vooral die van hoofdofficier van justitie van grote parketten) worden nauwkeurig bestudeerd; de kandidaten voor deze functies worden eventueel gehoord door de CSM.³⁶² Het advies van de CSM is niet bindend: de minister van Justitie kan het naast zich neerleggen.

De ministers van Justitie van de regering-Jospin (Guigou, opgevolgd door Lebranchu) hebben aangegeven zich te houden aan een negatief advies van de CSM.³⁶³

De officier van justitie kan tegen zijn wil worden overgeplaatst, echter alleen na een advies van de CSM. Als hij zich hier tegen verzet kunnen disciplinaire maatregelen volgen.

6.1.2 Interne, externe controle

Hiërarchie

De CPP kent alle bevoegdheden toe aan de *hoofdofficier van justitie*.³⁶⁴ De hoofdofficier van justitie delegeert de bevoegdheden aan de officieren van justitie. De hoofdofficier kan aanwijzingen geven aan de leden van zijn parket.³⁶⁵ Hij kan leden van zijn parket de bevoegdheid ontnemen om zich met bepaalde zaken bezig te houden en zelf zaken ter hand nemen. Handelingen die zij reeds hebben verricht

³⁶² CSM, 2000, p. 76.

³⁶³ CSM, 2000, pp. 99-100.

³⁶⁴ Art. 39 lid 1 e.v. CPP. Zie ook Guinchard en Buisson, 2000, p. 374.

³⁶⁵ Stéfani e.a. 1993, pp. 104-105.

blijven echter rechtsgeldig, zelfs al heeft de hoofdofficier van justitie voor die handelingen geen toestemming gegeven.³⁶⁶

De *procureur-generaal* is belast met de rechtshandhaving in zijn ressort. Hoofd-officieren van justitie moeten hem maandelijks verslag uitbrengen van de stand van de zaken in hun arrondissement. De procureur-generaal kan hen aanwijzingen geven, ook in individuele zaken.³⁶⁷

Dit is interessant: de minister van Justitie heeft zich gebonden om geen aanwijzingen meer te geven in individuele zaken, maar tegelijkertijd zijn de aanwijzingen in algemene zin toegenomen (zie 5.2.2, 5.2.3). De procureur-generaal is belast met uitvoering van deze algemene aanwijzingen en kan hiertoe aanwijzingen geven in individuele zaken.

Procureurs-generaal worden volgens een andere procedure benoemd dan de officieren van justitie: zij worden rechtstreeks benoemd door de ministerraad.³⁶⁸ De procureur-generaal beoordeelt de overige leden van het Openbaar Ministerie en speelt een belangrijke rol bij hun bevordering. Ten behoeve van de informatieplicht aan de minister laat de procureur-generaal zich op de hoogte stellen van voor de minister mogelijk relevante zaken. Er wordt wel gesproken van dossiers *signalés*. Dit alles leidt ertoe dat de rol van de procureur-generaal door een groot aantal van de geïnterviewde officieren van justitie als dwingend en politiek ervaren wordt.

Aanwijzingsbevoegdheid

De aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie is reeds uitgebreid aan de orde gekomen bij de beschrijving van de reorganisatie van het Franse Openbaar Ministerie (5.2).

Disciplinaire controle

Disciplinaire maatregelen tegen leden van het Openbaar Ministerie behoren tot de bevoegdheid van de minister van Justitie. Hij beslist of er een procedure wordt gestart tegen een officier van justitie. De procureurs-generaal en de presidenten van gerechten spelen een rol bij het signaleren van eventuele misstanden, maar de minister van Justitie bestudeert ook klachten van burgers. Meestal verricht de *Inspection générale des services judiciaires* (IGSJ) onderzoek alvorens er wordt besloten tot een procedure bij de CSM. De formatie 'parket' van de CSM die de klacht

366 CRIM. 03-07-1990, B. 275.

367 Art. 37 lid 2 CPP.

368 Hierover CSM, 2000, pp. 99.

onderzoekt, wordt voorgezeten door de procureur-generaal bij het Cour de cassation.³⁶⁹ Het advies dat volgt bindt de minister van Justitie niet.

Het aantal procedures bedraagt ongeveer vijf of zes per jaar. Respondenten verschillen van mening of dit nu veel of weinig is. Sommige zijn geneigd te zeggen dat er veel meer mis gaat dan die paar gevallen per jaar die aan de CSM worden voorgelegd. Dit toont in hun ogen aan dat de disciplinaire procedure geen reële oplossing vormt voor het probleem. Andere officieren van justitie zijn bang voor onnodig of oneigenlijk gebruik van disciplinaire sancties als het aantal procedures vergroot zou worden. Voorbeelden uit 1999 zijn een procedure wegens belastingontduiking tegen een hoofdofficier van justitie (advies: op non-activiteit stellen) en een procedure wegens machtsmisbruik tegen een officier van justitie (advies: op non-activiteit stellen).³⁷⁰

Als onderdeel van de Réforme de la Justice is een plan gepresenteerd om regionale klachtencommissies in te stellen. Deze commissies zouden klachten tegen magistraten moeten onderzoeken en ze eventueel naar de CSM kunnen doorsturen.³⁷¹

Verdediging

De verdediging heeft in Frankrijk geen toegang tot processtukken totdat de verdachte tot voorwerp van onderzoek is verklaard of tot er een dagvaarding is uitgebracht. De officier van justitie is in het opsporingsonderzoek geen direct aanspreekpunt voor de verdediging. Sinds kort kan de verdediging de juge des libertés et de la détention tijdens het opsporingsonderzoek verzoeken om een verklaring dat de zaak geëindigd is.

Slachtoffer

Het slachtoffer van een misdrijf kan door gebruik te maken van de 'plainte avec constitution de partie civile' een sepot van de officier van justitie bestrijden. Indien de rechter-commissaris een strafbaar feit aanwezig acht, komt er alsnog een onderzoek.

In de Réforme de la Justice is tevens voorgesteld om de mogelijkheid van een beklag-procedure bij het Cour d'Appel te creëren voor belanghebbenden die een sepot willen aanvechten, maar niet als slachtoffer van het vermeende misdrijf kunnen worden aangemerkt.

369 CSM, 2000, pp. 28-32.

370 CSM, 2000, pp. 173-181.

371 Najaar 2000 is het wetsvoorstel nog niet door de eerste ronde van het wetgevingstraject.

Bij procedures ingezet door het slachtoffer (*citation directe*, *plainte avec constitution de partie civile*) wordt de officier van justitie direct of indirect door het slachtoffer bij een zaak betrokken. De officier is hier verplicht deze rol op zich te nemen, maar die is vaak concluderend van aard.

Rechter-commissaris

De relatie tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris komt aan de orde in hoofdstuk 12 en 13. We beperken ons hier tot enkele algemene opmerkingen. De rechter-commissaris is bij Wet van 23 juni 1999 zijn bevoegdheden in het heterdaadonderzoek definitief kwijtgeraakt. De leiding over het opsporingsonderzoek is daarmee exclusief in handen gekomen van de officier van justitie.

Deze bepalingen voorzagen dat de rechter-commissaris bij zware misdrijven naar de plaats van het delict ging en de leiding van het onderzoek op zich nam. Deze bevoegdheid was al lang tevoren in ongebruik geraakt.³⁷²

In geval van een zwaar misdrijf is de vordering van een gerechtelijk vooronderzoek verplicht. Bovendien vervult het gerechtelijk vooronderzoek een kaderfunctie voor het aftappen van telecommunicatie en het toepassen van voorlopige hechtenis. Om deze redenen zal de officier van justitie in belangrijke onderzoeken vrij snel een gerechtelijk vooronderzoek moeten vorderen (13.1.2). De officier van justitie bepaalt met zijn vordering de reikwijdte van het onderzoek van de rechter-commissaris; voor onderzoek van de rechter-commissaris buiten de aangegeven feiten is een aanvullende vordering (*supplétif*) nodig.

De officier van justitie kan tijdens het gerechtelijk vooronderzoek alle onderzoeks-handelingen vragen die hij nodig acht.³⁷³ Hij mag aanwezig zijn bij de verhoren van de verdachte en bij verplaatsingen van de rechter-commissaris.³⁷⁴ Bij tal van beschikkingen van de rechter-commissaris is er vooraf een conclusie of een vordering van de officier van justitie voorzien. Dit geldt bijvoorbeeld bij afsluiting van het gerechtelijk vooronderzoek.

De officier van justitie kan beroep aantekenen tegen alle beschikkingen van de rechter-commissaris.³⁷⁵

Geïnterviewde officieren van justitie en rechters-commissarissen geven aan dat in de praktijk niet vaak gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheden. De officier van justitie vraagt gewoon aan de rechter-commissaris of hij iets in zijn onderzoek wil

372 Zie Lemonde, 1975, p. 42.

373 Art. 82 lid 1 CPP.

374 Art. 119 CPP.

375 Art. 185 CPP.

meenemen. Officiële vorderingen worden alleen gebruikt als de officier van justitie weet dat de rechter-commissaris niet akkoord zal gaan met zijn verzoek, zodat hij tegen die weigering vervolgens in beroep kan gaan.

Voor zover dit beroep wordt behandeld door de Chambre d'Instruction neemt de procureur-generaal de taken van de officier van justitie over.³⁷⁶

In de Franse literatuur wordt hier weinig aandacht aan besteed. Het is evenwel een vreemde figuur: omdat de Chambre d'Instruction de raadkamer is van het Cour d'Appel, treedt daar de procureur-generaal op namens het Openbaar Ministerie. Zaken gaan in de praktijk automatisch van de officier van justitie naar de procureur-generaal, maar deze procedure is administratief zwaar. De officier van justitie is bovendien door dit tijdelijke verlies van zijn bevoegdheden gevoelsmatig minder bij de zaak betrokken.

In de praktijk beperkt de tussenkomst van de officier van justitie in het gerechtelijk vooronderzoek zich tot de conclusie (réquisitions) bij de sluiting.³⁷⁷

In de praktijk en in de literatuur wordt erop gewezen dat in 95% van de zaken de beslissing van de rechter-commissaris overeenkomt met de conclusie van de officier van justitie.³⁷⁸

De officier van justitie heeft de mogelijkheid om de president van de rechtbank of de Chambre d'Instruction te verzoeken een zaak door de rechter-commissaris over te laten dragen aan een andere rechter-commissaris. Dit zal bijvoorbeeld gebeuren als de officier van justitie het dossier door een gespecialiseerde rechter-commissaris met concurrente bevoegdheid wil laten behandelen³⁷⁹ of verschillende maar onderling gerelateerde zaken bij één rechter-commissaris wil concentreren.³⁸⁰ Maar de vordering kan ook plaatsvinden op gronden ontleend aan het belang van een goede rechtspleging.³⁸¹

Zittingsrechter

De positie van de Franse officier van justitie ten opzichte van de zittingsrechter is globaal gezien te vergelijken met de positie van de Nederlandse officier. Een wat vreemde situatie doet zich echter voor bij zaken waarin een gerechtelijk vooronder-

376 Art. 192 CPP.

377 Art. 175 lid 3 CPP.

378 Zie Lemesle en Pansier 1998, pp. 78-80; Guinchard en Buisson, 2000, p. 665.

379 Zie artt. 706-18 CPP en CRIM. 29-05-1996, B. 222 en 223.

380 Artt. 84, 657 CPP.

381 Zie artt. 658 CPP e.v. en Guinchard en Buisson, 2000, pp. 440-445.

zoek heeft plaatsgevonden. De officier van justitie dagvaart de verdachte conform de inhoud van de beslissing van de rechter-commissaris (13.1.8). Zijn requisitoir op de zitting kan afwijken van de beslissing van de rechter-commissaris. In de praktijk gebeurt dit niet vaak.

Er zijn echter wel voorbeelden van zaken waarin de officier van justitie openlijk zijn afkeuring laat blijken over het onderzoek dat heeft plaatsgevonden. Eén officier van justitie vergeleek zijn positie met die van 'een plak ham in een sandwich': buitengewoon ongemakkelijk.³⁸²

De officier van justitie kan door de rechter worden opgeroepen als getuige. Van polarisatie tussen rechter en officier van justitie in de rechtszaal is in Frankrijk geen sprake.

6.1.3 *Het karakter van de officier van justitie*

Recente parlementaire geschiedenis

Een belangrijk doel van de Réforme de la Justice was het vergroten van de onafhankelijkheid van de officier van justitie door opheffing van de aanwijzingsbevoegdheid in individuele zaken (5.2).

'L'indépendance de la justice, c'est ce qui permet aux magistrats de se déterminer seulement en fonction de la loi et pour le seul intérêt général (...)
(...) Il s'agit aujourd'hui de donner une plus grande autonomie aux magistrats du parquet parce que l'Exécutif ne doit pas pouvoir se servir d'eux à des fins partisans.'³⁸³

Dit moet leiden tot een systeem van strafrechtspleging dat bij de burger meer vertrouwen schept.

'(...) comment assurer les garanties dues aux justiciables quand la personne qui décide des infractions retenues, des moyens de l'enquête et des suites qu'il convient de leur donner, n'a pas les garanties d'indépendance qui requiert un tel pouvoir?'³⁸⁴

Maar het Openbaar Ministerie blijft duidelijk ondergeschikt aan de minister van Justitie en moet – binnen een beperkte ruimte voor het leggen van eigen accenten – het regeringsbeleid uitvoeren.

382 Dit gebeurde in de zaak-Bougeois, *Le Monde*, 26-11-1998.

383 Toespraak minister van Justitie Guigou in Assemblée nationale, 22-06-1999.

384 Toespraak minister van Justitie Guigou, Assemblée nationale, 09-02-2000.

'Il est proposé d'introduire dans le code de procédure pénale quatre articles (39-1 à 39-4) précisant le rôle du procureur de la République: il fait assurer l'application de la loi pénale dans toute l'étendue du ressort du tribunal de grande instance et met en oeuvre les orientations générales de la politique pénale (article 39-1). Le procureur de la République adapte ces orientations générales aux circonstances locales.'³⁸⁵

De onpartijdigheid van leden van het Openbaar Ministerie wordt benadrukt, maar toch kiest de minister van Justitie in de Réforme de la Justice ervoor om het onderzoek in de zwaarste strafzaken over te laten aan de rechter-commissaris, gezien de 'mindere bescherming voor de rechten van de verdachte' als de officier van justitie het onderzoek zou leiden. In de ogen van de minister zouden onderzoek en vervolging dan te zeer in elkaar overgaan.

'(...) il serait moins protecteur des libertés individuelles de concentrer dans les mêmes mains, le pouvoir de choisir les faits qui seront poursuivis et les modalités de cette poursuite, le pouvoir de déterminer le périmètre des investigations et celui de leur choix.'³⁸⁶

Literatuur

In de Franse literatuur over het Openbaar Ministerie is de dissertatie van Rassat belangrijk.³⁸⁷ Rassat stelt hierin vast dat de positie en het karakter van het Openbaar Ministerie berusten op twee verschillende ideeën: die van een uitvoeringsorgaan, ondergeschikt aan de minister van Justitie, en die van het Openbaar Ministerie als onderdeel van de rechtelijke macht. Zij gaat op zoek naar de reden voor dit dubbelzinnige karakter en stelt zich de vraag welke van deze twee eigenschappen van het Openbaar Ministerie de overhand heeft. Zowel bij de voorlopers van de officier van justitie (les gens du roi) in de late Middeleeuwen als in de Code d'instruction criminelle en de Code de procédure pénale ligt het accent volgens Rassat duidelijk op de rol van het Openbaar Ministerie als uitvoeringsorgaan van de minister van Justitie.³⁸⁸ De magistratelijke kant van het Openbaar Ministerie heeft zijn wortels in de praktijk; dit geldt onder andere voor het ontstaan van het opportuniteitsbeginsel als leidraad bij de vervolgingsbeslissing.

385 Ministère de la Justice, *Projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale et modifiant le code de procédure pénale*, Exposé des motifs, april 1998.

386 Toespraak minister van Justitie Guigou, Assemblée nationale, 09-02-2000.

387 Rassat, 1967.

388 Rassat, 1967, pp. 40-41.

Rassat wijst op de gevolgen van de dubbelzinnige positie bij het geven van aanwijzingen door de minister van Justitie rond de vervolgingsbeslissing: deze kunnen het magistratelijke karakter van het Openbaar Ministerie doorkruisen.³⁸⁹

Recent heeft Mathias de vraagstelling van Rassat opgepakt en in een rechtsvergelijkend perspectief geplaatst: hij vergelijkt de positie van de Franse officier van justitie met die van de Duitse officier van justitie.³⁹⁰ Mathias concentreert zich daarbij eveneens op de vervolgingsbeslissing en de hiërarchische ondergeschiktheid van de officier van justitie. Anders dan Rassat ziet hij de positie van het Openbaar Ministerie historisch als 'vervolger van strafbare feiten in het belang van de staat'. De rechter-commissaris heeft altijd de taak gehad om – na de officier van justitie – het serieuze onderzoek te verrichten in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek. De officier van justitie is in dit opzicht niet ontwikkeld als een onpartijdige, noch als een onafhankelijke speler in de strafrechtspleging. In plaats van de concentratie op het afschaffen van de ondergeschiktheid aan de minister van Justitie, zou de onafhankelijkheid van de officier van justitie moeten worden bevestigd door hem de onderzoeksrol van de rechter-commissaris over te laten nemen.³⁹¹

6.1.4 Interviews met officieren van justitie

De volgende belangrijke aspecten van de positie van de Franse officier van justitie komen naar voren uit de interviews met (hoofd)officieren van justitie:

- Officieren van justitie zien zichzelf boven alles als magistraat. Leden van het Openbaar Ministerie maken deel uit van de rechterlijke macht, die in haar geheel de opdracht heeft om te waken over de burgerlijke vrijheden. Tegen deze achtergrond hoeft er niet getwijfeld te worden aan de *onpartijdigheid* van de officier van justitie.
- Alle officieren van justitie brengen hun *(on)afhankelijkheid* ter sprake. Ze streven naar meer onafhankelijkheid, maar de meningen lopen uiteen hoe deze vorm zou moeten krijgen. Hoofdofficieren van justitie geven aan niet zoveel moeite te hebben met aanwijzingen van de minister van Justitie in individuele zaken, mits daarbij de wet wordt nageleefd. De aanwijzingen moeten plaatsvinden in geschreven vorm en in het dossier worden gevoegd. Ze zijn eerder bang voor disciplinaire maatregelen in het nieuwe systeem, al zien zij niet hoe deze gemotiveerd zouden moeten worden.
- De officier van justitie bekleedt in de ogen van de respondenten een *centrale positie* in het vooronderzoek. Hoewel de Franse officier van justitie geen domi-

389 Rassat, 1967, pp. 82-103.

390 Mathias, 1998.

391 Mathias, 1998, pp. 249-251.

nus litis is, vinden de officieren van justitie dat zij toch de grote lijnen van het vooronderzoek bepalen.

- Alle officieren van justitie zien een sterke uitbreiding van hun *onderzoeksrol*. De meeste officieren van justitie zouden de enquête préliminaire, waarin zij de opsporing leiden, ontwikkeld willen zien tot een degelijk kader voor onderzoek. Ze zijn verdeeld over de vraag of er in de enquête préliminaire ook meer opsporingsbevoegdheden nodig zouden zijn om goed onderzoek te kunnen verrichten.

Ongeveer drie kwart van de geïnterviewde officieren van justitie zegt voorstander te zijn van afschaffing van de rechter-commissaris, althans van de rechter-commissaris in zijn huidige rol. De bezwaren die deze officieren van justitie uiten zijn niet zozeer dogmatisch, als wel praktisch van aard. De problemen bij onderzoek door de rechter-commissaris (vertraging, gebrek aan ondersteuning) zijn op te lossen door inzet van het Openbaar Ministerie. Een parket kan werken in teamverband en profiteren van verschillende specialisaties.

De officieren van justitie zouden kiezen voor het schrappen van de onderzoeksrol van de rechter-commissaris om een toetsende rechter over te houden. De komst van de juge des libertés et de la détention lijkt juist een ontwikkeling in de tegenovergestelde richting, zoals meerdere officieren opmerkten: de rechter-commissaris verliest een van zijn belangrijkste taken als toetsingsrechter, doordat de beslissing over toepassing van voorlopige hechtenis overgaat naar de juge des libertés et de la détention.

Gevraagd naar de belangrijkste ontwikkelingen die plaatsvinden rond het functioneren van de officier van justitie, halen alle geïnterviewde officieren dezelfde reeks veranderingen aan: de sectorisering van de grote parketten en de specialisatie die hiermee samenhangt. Het Openbaar Ministerie wordt dynamischer – althans op het niveau van de arrondissementsparketten, want geen van de hoofdofficieren van justitie heeft een positieve indruk van het functioneren van de parketten-generaal. Tot slot signaleren alle respondenten een gebrek aan goede, permanente ondersteuning.

6.2 De positie en het karakter van de Nederlandse officier van justitie

6.2.1 Benoeming

De officier van justitie wordt in Nederland benoemd bij Koninklijk Besluit. In de praktijk doet het College van procureurs-generaal een voordracht. Leden van het Openbaar Ministerie kunnen solliciteren naar aanleiding van een vacature of hun

desiderata kenbaar maken. De officier van justitie kan tegen zijn wil worden overgeplaatst.

6.2.2 *Interne en externe controle*

Hiërarchie

De hoofdofficier van justitie draagt verantwoordelijkheid voor het functioneren van zijn parket. De overige leden van het parket zijn ondergeschikt aan hem: de hoofdofficier kan hun aanwijzingen geven.³⁹² Zijn leidende positie wordt benadrukt in recente regelgeving rond het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden.³⁹³ Het College van procureurs-generaal staat aan het hoofd van het Openbaar Ministerie. De hoofden van de parketten zijn ondergeschikt aan het College. Het College heeft een aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van alle leden van het Openbaar Ministerie.³⁹⁴

Aanwijzingsbevoegdheid

De aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie is al aan de orde gekomen in de beschrijving van de reorganisatie van het Openbaar Ministerie (5.3.4, 5.3.5). Aan te nemen valt dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister individueel kan worden uitgeoefend ten opzichte van elk lid van het Openbaar Ministerie.³⁹⁵

Disciplinaire maatregelen

Disciplinaire maatregelen tegen officieren van justitie gaan uit van de minister van Justitie. De maatregelen zijn gebaseerd op het ambtenarentuchtrecht, dat ook van toepassing is op de leden van het Openbaar Ministerie.³⁹⁶ Het ambtenarenrecht bepaalt ook de mogelijkheden om disciplinaire maatregelen aan te vechten bij de Centrale Raad van Beroep.

Verdediging

De officier van justitie is door zijn leidende rol in het vooronderzoek belangrijker geworden voor de verdediging. Zo beslist hij over de inzage in de processtukken zolang er in de zaak geen gerechtelijk vooronderzoek geopend is. Met behulp van het relevantie criterium beslist hij ook over de samenstelling van het dossier (13.2.6).³⁹⁷

392 Artt. 139 lid 2, 136 lid RO.

393 De hoofdofficier van justitie dient o.a. toetsingszaken in bij de CTC (Centrale Toetsingscommissie).

394 Art. 139 lid 1, 130 lid 2 en lid 4 RO.

395 Corstens, 1999, p. 102.

396 Corstens, 1999, pp. 104-105, 111.

397 Corstens, 1999, pp. 86, 232.

Voor verzoeken tot het verrichten van opsporingshandelingen is de verdediging evenwel aangewezen op de rechter-commissaris en het kader van de mini-instructie of het gerechtelijk vooronderzoek. Tijdens het opsporingsonderzoek kan de verdediging de rechtbank verzoeken om een verklaring dat de zaak geëindigd is.³⁹⁸

Rechter-commissaris

De rechter-commissaris heeft een aantal belangrijke bevoegdheden in het vooronderzoek. In de meeste gevallen wordt hij bij het onderzoek betrokken door de officier van justitie, die daar soms zelfs toe verplicht is. De officier van justitie blijft dominus litis, leider van de opsporing en bevoegd om te beslissen over de vervolging. De rechter-commissaris wordt bij het onderzoek betrokken voor machtigingen voor de toepassing van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen of het horen van getuigen onder ede. Aan het betrekken van de rechter-commissaris bij het onderzoek zitten vanuit het oogpunt van de officier van justitie bekeken, zowel toetsende als faciliterende aspecten.

Raadkamer

De officier van justitie kan bij de raadkamer van de rechtbank in beroep gaan tegen beschikkingen van de rechter-commissaris.³⁹⁹ Verder kan de officier van justitie met de raadkamer te maken krijgen als de verdediging op grond van artikel 36 Sv. om een verklaring vraagt dat de zaak is geëindigd.

De verdediging kan ook een bezwaarschrift indienen tegen de kennisgeving van verdere vervolging door de officier van justitie of tegen de dagvaarding.⁴⁰⁰ De raadkamer toetst marginaal (13.2.7).⁴⁰¹

Zittingsrechter

De relatie tussen de zittingsrechter en de officier van justitie wordt in Nederland onder andere gekenmerkt door de integrale toetsing van het vooronderzoek, die op het onderzoek ter terechtzitting plaatsvindt. Een aparte procedure voor regelmatigheidscontrole in het vooronderzoek, zoals die bestaat in Frankrijk, wordt in het algemeen afgewezen (13.2.7).⁴⁰² De officier van justitie kan worden opgeroepen als getuige.⁴⁰³

398 Art. 36 Sv.

399 Art. 446 Sv.

400 Zie artt. 250 tot en met 252, 262 Sv.

401 Zie Corstens, 1999, pp. 498-499.

402 Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1993, pp. 18-21 en Mevis, 1997.

403 Met enige beperkingen, zie Corstens, 1999, p. 129.

6.2.3 *Het karakter van de officier van justitie*

Recente parlementaire geschiedenis

In de reorganisatie van het Openbaar Ministerie is een nieuw kader gevonden voor de toegenomen taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie in het recht: het accent ligt hierbij op het benadrukken van de onpartijdigheid.

‘(...) het OM heeft in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als taak een – onpartijdige en niet vooringenomen – bijdrage te leveren aan de waarheidsvinding en behoort in te staan voor de rechtmatigheid van opsporing en vervolging. De rechter moet erop kunnen vertrouwen dat het OM zich ook daadwerkelijk als zodanig opstelt en ook zijn uit het opportuniteitsbeginsel voortvloeiende poortwachtersfunctie tot de rechter vanuit die attitude vervult.’⁴⁰⁴

Maar de minister van Justitie blijft eindverantwoordelijk voor het optreden van het Openbaar Ministerie en kan daarom aanwijzingen geven.

‘(...) in het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat de minister ten volle politiek verantwoordelijk is voor de handelingen van het OM. (...) Met betrekking tot individuele strafzaken betracht de minister in verband met de bijzondere positie van het OM in het strafproces grote terughoudendheid.’⁴⁰⁵

Met de ‘bijzondere positie van het OM’ wordt bedoeld op de bijzondere verhouding tussen het Openbaar Ministerie en de rechter, in combinatie met het feit dat het Openbaar Ministerie zowel onderdeel is van de rechterlijke macht als ondergeschikt is aan de minister van Justitie.⁴⁰⁶

Literatuur

De Doelder zet in zijn oratie de discussie in de Nederlandse wetenschap over de dubbelzinnige positie van het Openbaar Ministerie uiteen.⁴⁰⁷ Met betrekking tot de magistratelijke rol van de officier van justitie wordt ook wel gesproken over ‘de oriëntatie op de rechter’.

De Doelder wil de officier van justitie bovenal als magistraat zien. Het Openbaar Ministerie kan zijn belangrijkste taak, te weten rechtshandhaving, slechts waarmaken wanneer het een zekere mate van onafhankelijkheid wordt gegund. Het is

404 Kamerstukken II, 25 392, nr. 3, p. 3.

405 Kamerstukken II, 25 392, nr. 3, p. 6.

406 Kamerstukken II, 25 392, nr. 3, pp. 6, 18-19.

407 De Doelder, 1988.

volkomen aanvaardbaar dat de minister van Justitie algemene aanwijzingen geeft, maar in concrete zaken ligt dit problematischer.

De positie van het Openbaar Ministerie (in 1988) kenmerkt zich steeds meer door de *bestuurlijke component*: er wordt gesproken over 'efficiency' en 'productiecijfers'. Het lijkt in deze zin nodig het evenwicht in de positie te herstellen en wat meer aandacht te vragen voor de rechterlijke component.

6.2.4 Interviews met officieren van justitie

Uit de interviews met Nederlandse (hoofd)officieren van justitie komen de volgende aspecten naar voren:

- Er bestaat geen twijfel over de *leidende rol* van de officier van justitie in de opsporing. De officier van justitie is dominus litis in het vooronderzoek; hij zorgt voor de lijn in het vooronderzoek, die loopt naar het onderzoek ter terechtzitting. Officieren van justitie plaatsen zichzelf in een directe relatie met de zittingsrechter: de zittingsrechter zorgt in hun ogen voor de belangrijkste toetsing van het verloop van het vooronderzoek. De Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek en vooral de Wet BOB hebben de sturende en leidende rol van de officier van justitie in het vooronderzoek benadrukt.
- Sommige officieren van justitie vinden de toenemende sturing een gevaar voor hun *magistratelijke rol*, omdat ze gedwongen worden zich met operationele beslissingen in een onderzoek bezig te houden. Andere officieren van justitie zien in de toegenomen sturing en het stijgende aantal bevelen dat zij uitvaardigen voor het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden juist een bevestiging van hun positie als volwaardig magistraat: de officier van justitie treedt in hun optiek nu meer op als toetser.
- Nederlandse officieren van justitie zijn zich bewust van hun uitvoerende rol, maar maken zich niet zo druk om hun *onafhankelijkheid*. Ze ervaren geen politieke druk op deze onafhankelijkheid, ook al bestaat de mogelijkheid van aanwijzingen in individuele zaken. Enkele officieren van justitie wijzen op een dubbele lijn van verantwoording: een lijn naar de zittingsrechter en een tweede lijn naar de minister en het parlement.

De officieren van justitie zien de rechter-commissaris vooral als toetser. Daarnaast vervult hij een functie als voorpost van de zittingsrechter. De Wet BOB en de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek hebben de bestaande praktijk in dit opzicht bevestigd. Officieren van justitie zien duidelijk verschillende soorten rechters-commissarissen: sommige rechters-commissarissen stellen zich actief op, andere blijven veel passiever. Bij de officieren van justitie leeft de indruk dat de rechter-commissaris intensiever is gaan toetsen sinds de Enquêtecommissie opsporingsmethoden.

Een enkele officier van justitie wijst op de gevolgen die dit op termijn kan hebben: de rechter-commissaris kan een spelbreker worden, want hij is niet betrokken bij operationele beslissingen in de zaak en hij hoeft geen verantwoording af te leggen bij de zittingsrechter. Door de daadwerkelijke verantwoordelijkheid van de officier van justitie wordt de speelruimte voor de rechter-commissaris beperkt.

6.3 De positie en het karakter van de Franse rechter-commissaris

6.3.1 Benoeming

De Franse rechter-commissaris wordt gekozen uit de rechters van de rechtbank. Hij wordt apart aangesteld in de functie van rechter-commissaris, bij presidentieel decreet.⁴⁰⁸ De CSM moet een positief advies hebben uitgebracht. Deze speciale procedure biedt de mogelijkheid om een rechter-commissaris, die als rechter voor het leven wordt benoemd en niet tegen zijn wil kan worden overgeplaatst, bij grove misstanden uit zijn functie te ontheffen. Tot dit laatste is overigens alleen de CSM bevoegd.

Profiel

De benoeming van de rechter-commissaris gold in het verleden voor een beperkte duur: drie jaar. Deze periode kon wel verlengd worden, hetgeen in de praktijk ook stilzwijgend gebeurde.⁴⁰⁹ In 1987 is de termijn opgeheven. In de praktijk blijven rechters-commissarissen meestal tussen de vier en zes jaar in functie; hierin is weinig verandering gekomen. Een van de formele factoren die de rechter-commissaris na een aantal jaren zijn functie te hebben vervuld aanzetten tot vertrek, is hun carrièreperspectief: magistraten komen namelijk niet voor een statutaire (vooral financiële) bevordering in aanmerking, zolang zij in dezelfde functie blijven (2.4.2). Opvallend is dat voor veel Franse magistraten de functie van rechter-commissaris hun eerste ambt is binnen de rechterlijke macht. Dit terwijl het gebrek aan ervaring een van de heikele punten lijkt in de discussie rond de rechter-commissaris.⁴¹⁰

In het verleden is wel laatdunkend gesproken over rechters-commissarissen als '*ces jeunes*' (die jonkies).⁴¹¹ Maar voor sommige afgelegen arrondissementen in Frankrijk zou het nog steeds onmogelijk zijn om magistraten aan te trekken anders dan direct na hun opleiding.

408 Art. 50 lid 1 CPP.

409 Chambon, p. 4.

410 Vgl. echter Perier Daville, 1985, pp. 553-554.

411 Opmerkingen minister van Justitie Toubon in het weekblad *Le Point*, aangehaald in *Le Monde*, 09/10-06-1996.

6.3.2 Interne en externe controle

President van de rechtbank en de doyen des juges d'instruction

De president van de rechtbank verdeelt de zaken onder de rechters-commissarissen op grond van beschikbaarheid, kennis en specialisatie.⁴¹²

Naast de president speelt ook de *doyen des juges d'instruction* een rol: deze is te vergelijken met een coördinerend rechter-commissaris. Normaal gesproken wordt de functie van doyen vervuld door de rechter-commissaris die het langst in functie is binnen de rechtbank. De president van de rechtbank kan zijn bevoegdheden inzake de verdeling van zaken aan de doyen delegeren. Ook *plaintes avec constitution* de partie civile moeten bij de doyen worden ingediend. Zij worden door hem beoordeeld alvorens te worden toegewezen aan een rechter-commissaris.

President van de Chambre d'Instruction

De president van de Chambre d'Instruction, de president van de raadkamer van het Cour d'Appel, heeft een aantal belangrijke toezichtstaken.⁴¹³ Hij draagt zorg voor het behoorlijk functioneren van de kabinetten van de rechters-commissarissen in zijn ressort en hij waakt over de voortgang van de zaken. Rechters-commissarissen hebben gemiddeld ongeveer honderd dossiers onder zich. In het kader van de voortgang moet iedere rechter-commissaris elke drie maanden de balans van de lopende zaken in zijn kabinet opmaken. Daarbij moet hij apart aangeven in welke zaken zich verdachten in voorlopige hechtenis bevinden. De balans (*notice*) moet naar de president en naar de procureur-generaal gestuurd worden.⁴¹⁴ De president van de Chambre d'Instruction moet zelf minstens eenmaal per jaar schriftelijk rapport uitbrengen over het functioneren van de kabinetten aan de presidenten van het gerechtshof en de rechtbank, alsmede aan de procureur-generaal en de hoofdofficier van justitie.

De Code de procédure pénale voorziet de president van de nodige bevoegdheden om zijn taak uit te voeren; zo kan hij de Chambre d'Instruction adiëren als hij vaststelt dat er in een zaak gedurende vier maanden geen onderzoekshandeling is verricht. De Chambre d'Instruction kan vervolgens zelf beslissingen nemen in de zaak in plaats van de rechter-commissaris of de zaak aan een andere rechter-commissaris overdragen.

Gevraagd naar het functioneren van de controle door de president reageren de meeste rechters-commissarissen uiterst negatief. Er wordt in hun ogen niets met de '*notice*' gedaan en van de president van de Chambre d'Instruction vernemen ze

412 Artt. D. 28-31 CPP. Guinchard en Buisson, 2000, p. 569.

413 Guinchard en Buisson, 2000, pp. 729-732.

414 Art. 221 CPP.

nooit enig commentaar op hun functioneren. De rechters-commissarissen denken dat een effectieve controle door de president de legitimiteit van hun functie zou vergroten.

De president van de Chambre d'Instruction wordt op dezelfde wijze benoemd als de rechter-commissaris. Dit is het gevolg van de uitgebreide onderzoeksbevoegdheden van de Chambre d'Instruction, die we hierna zullen bespreken.

Disciplinaire controle

De rechter-commissaris heeft in dubbel opzicht met de CSM te maken. Hij dient net als alle andere rechters te voldoen aan de vereiste van discipline, maar kan bij eventueel plichtsverzuim ook uitdrukkelijk uit zijn functie als rechter-commissaris worden ontheven.

De samenstelling van de CSM is in dit opzicht zeer belangrijk: het feit dat de meerderheid van de Conseil uit magistraten bestaat biedt een garantie voor de rechter-commissaris. Het lijkt dan ook, zeker in combinatie met de zware procedure, niet aannemelijk dat de rechter-commissaris voor andere dan grove fouten uit zijn functie als rechter-commissaris ontheven zal worden.⁴¹⁵

De procedure wordt gestart door de minister van Justitie. Bij een procedure tegen een rechter-commissaris doet de CSM, anders dan in een procedure tegen een officier van justitie, na het onderzoek zelf uitspraak. De formatie 'zittende magistratuur' van de CSM wordt voorgezeten door de president van het Cour de cassation.

Een voorbeeld van een disciplinaire zaak in 1999 is de procedure tegen een rechter-commissaris wegens een hooglopend conflict met de president van de rechtbank en onwaardig gedrag (uitspraak: rechter-commissaris uit zijn functie als rechter-commissaris ontheven en overgeplaatst).⁴¹⁶ Een ander voorbeeld van een disciplinaire procedure is de recentelijk gestarte zaak tegen een Parijse rechter-commissaris die een onderzoek tegen de Scientology Church leidde. Belangrijke stukken bleken zonder dat de betreffende rechter-commissaris dit had opgemerkt uit het dossier te zijn verdwenen.⁴¹⁷

Tegen de uitspraak van de CSM is beroep mogelijk bij de Franse Raad van State (Conseil d'Etat). Voor de rechters-commissarissen, zo blijkt uit de interviews, staat

⁴¹⁵ Guinchard en Buisson, 2000, p. 152.

⁴¹⁶ CSM, 2000, pp. 165-168.

⁴¹⁷ Zie *Le Monde*, 01-07-2000, 07-10-2000.

de CSM gevoelsmatig zeer ver van hun dagelijkse functioneren. Een disciplinaire procedure is weer meerdere stappen verder.

Officier van justitie

Als gevolg van de kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek en het verbod op parallelle opsporing verliest de officier van justitie na opening van een gerechtelijk vooronderzoek de leiding over het onderzoek. Hij bemoeit zich nauwelijks met de gang van zaken in het gerechtelijk vooronderzoek.

Met een beroep op de 'ondeelbaarheid' van het Openbaar Ministerie vertegenwoordigt volgens de geïnterviewde rechters-commissarissen telkens een andere officier van justitie het Openbaar Ministerie bij handelingen van de rechter-commissaris. Als er al een officier van justitie aanwezig is, want de officier van justitie woont bijvoorbeeld zelden verhoren bij.⁴¹⁸ Het Openbaar Ministerie gaat zich pas weer in de zaak verdiepen als het bij sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek een conclusie moet schrijven.⁴¹⁹ In steeds meer arrondissementsparketten is het tegenwoordig gebruik om dezelfde officier van justitie aan te houden voor het hele traject – van opsporingsonderzoek tot onderzoek ter terechtzitting. Het doel daarvan is officieren van justitie aan te sporen het onderzoek actiever te volgen, ook tijdens het gerechtelijk vooronderzoek.⁴²⁰

Een aantal twistpunten in het vooronderzoek is de afgelopen jaren – via regelgeving⁴²¹ of jurisprudentie – beslecht in het voordeel van de rechter-commissaris.

Zo hoeft de rechter-commissaris bij sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek niet meer op de conclusie van het Openbaar Ministerie te wachten alvorens hij een beschikking omtrent verdere vervolging kan geven (zie 13.1.8).

Juge des libertés et de la détention

De rechter-commissaris heeft op 1 januari 2001 zijn bevoegdheid om te beslissen over de inbewaringstelling en gevangenhouding van verdachten af moeten staan aan de juge des libertés et de la détention.

Sinds die datum kunnen ook de bevoegdheden van de president van de rechtbank in het vooronderzoek gedelegeerd worden aan de juge des libertés et de la détention.

418 Dit heeft praktische redenen (officieren van justitie hebben het druk met verplichte taken elders), en meer historische redenen (pas sinds de invoering van de CPP bestaat deze bevoegdheid voor de officier van justitie). Zie Chambon, 1997, p. 38.

419 Zie Lemesle en Pansier, 1998, pp. 78-80.

420 Bij het arrondissementsparket van Bobigny. In Parijs functioneert dit beginsel nog niet.

421 Bijvoorbeeld art. 175 lid 4 CPP.

Het gaat hier om de bevoegdheid tot het verlengen van de in verzekeringstelling voor een periode van twee dagen in geval van drugshandel of terrorisme en het verlenen van toestemming voor doorzoeking in nachtelijke uren (in het kader van onderzoek naar drugs of terrorisme).

De *juge des libertés et de la détention* kan zo expliciet als extra waarborg voor het optreden van de rechter-commissaris worden gebruikt. Dit is al te zien bij twee nieuwe bepalingen. De eerste betreft de doorzoeking ten kantore van een advocaat. De *juge des libertés et de la détention* beslist hier over inbeslagneming van stukken ingeval daarover een verschil van mening bestaat tussen de rechter-commissaris en de deken van de orde van advocaten. De tweede bepaling betreft de beslissing over een verzoek van de verdediging tijdens het opsporingsonderzoek om een verklaring dat de zaak geëindigd is.⁴²²

We zijn hier getuige van een grote omslag in het Franse recht: er wordt een nieuwe rechter gecreëerd die controlerende taken en bevoegdheden in het vooronderzoek krijgt, *naast* de rechter-commissaris. Het is niet ondenkbaar dat de rechter-commissaris in de nabije toekomst nog meer bevoegdheden verliest aan de *juge des libertés et de la détention* of zelfs helemaal verdwijnt.⁴²³

Verdediging

Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek heeft de advocaat van de verdachte toegang tot het dossier, mits de verdachte tot 'voorwerp van onderzoek' is verklaard. De verdediging kan ook verzoeken tot het verrichten van onderzoekshandelingen indienen bij de rechter-commissaris.⁴²⁴

Belangrijk voor de verdediging is tot slot de mogelijkheid om de regelmatigheid van onderzoekshandelingen te laten controleren door de *Chambre d'Instruction*.

Chambre d'Instruction

De *Chambre d'Instruction*, de raadkamer van het gerechtshof, behandelt elk beroep tegen een beschikking van de rechter-commissaris. Tot voor kort bestond het overgrote deel van deze zaken uit een beroep van in voorlopige hechtenis verblijvende verdachten tegen een negatieve beslissing van de rechter-commissaris op een verzoek tot invrijheidstelling. Voortaan zullen deze beroepen gericht zijn tegen beschikkingen van de *juge des libertés et de la détention*.

Verder controleert de *Chambre d'Instruction* de regelmatigheid van onderzoekshandelingen op verzoek van de officier van justitie, rechter-commissaris of de ver-

422 Art. 77-2 CPP.

423 Guinchard en Buisson, 2000, p. 565.

424 Art. 82-1 lid 1 CPP.

dediging (13.1.7). Deze *requête en annulation* kan leiden tot het uitsluiten van stukken uit het dossier of tot het nietig verklaren van het gehele onderzoek. Vooral bij de behandeling van een beroep tegen beschikkingen van de rechter-commissaris komen de bevoegdheden van de Chambre d'Instruction duidelijk naar voren: de Chambre d'Instruction toetst zowel de regelmatigheid als deels ook doelmatigheid van de beslissing van de rechter-commissaris.⁴²⁵ De Chambre d'Instruction kan zelf in plaats van de rechter-commissaris beslissingen nemen over de beschikkingen die zij vernietigt.⁴²⁶ In uiterste gevallen kan de Chambre d'Instruction de rechter-commissaris het onderzoek zelfs uit handen nemen.⁴²⁷ In dat geval kan de Chambre d'Instruction het dossier naar een andere rechter-commissaris verwijzen of besluiten om zelf het onderzoek voortzetten, middels een van haar leden.⁴²⁸

Deze uitgebreide bevoegdheden van de Chambre d'Instruction hebben een historische achtergrond. De Chambre d'Instruction had namelijk tot 1 januari 2001 een taak als tweede onderzoeksrechter bij zware misdrijven. Zij verrichte een controle op de regelmatigheid van het dossier, waarna de zaak naar het Cour d'Assises kon voor de hoofdvragen.⁴²⁹ Dit verplichte onderzoek is nu verdwenen. Door het creëren van een hoger beroep in juryzaken is ook de noodzaak van dubbele rechterlijke controle in het vooronderzoek min of meer verdwenen.

Zittingsrechter

Het lijkt geen twijfel dat de rechter-commissaris in Frankrijk in de zaken waarin een gerechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgevonden de zittingsrechter veel werk uit handen neemt. De rechter-commissaris heeft alle getuigen *onder ede* gehoord, confrontaties met verdachten gehouden, deskundigenrapporten op laten stellen en de verdediging in de gelegenheid gesteld om contra-onderzoek te vragen. Bovendien heeft de verdediging de kans gehad om de regelmatigheid van onderzoekshandelingen aan te vechten bij de Chambre d'Instruction.

Aan het gerechtelijk vooronderzoek is – onder andere als gevolg van de regelmatigheidscontrole – ook de zogenaamde *purge* verbonden⁴³⁰: de eventuele nietigheid van onderzoekshandelingen in het vooronderzoek is gedekt, na sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek (13.1.7).⁴³¹

425 Stéfani e.a., 1993, pp. 590-592.

426 Zie artt. 201 CPP e.v.

427 Artt. 206, 207 CPP. Zie uitgebreid Guinchard en Buisson, 2000, p. 572.

428 Zie CASS. Ass. plen. 03-03-2000, *BICC* 513.

429 Guinchard en Buisson, 2000, p. 153.

430 Artt. 175 lid 2 jo 385 lid 1 CPP.

431 Guinchard en Buisson, 2000, pp. 577-578.

De zittingsrechter (als het gaat om de rechtbank) kan na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting nader onderzoek bevelen. In Frankrijk wordt dit onderzoek gedaan door een van de rechters zelf.⁴³² In de juryprocedure kan nader onderzoek (supplément d'information) worden opgedragen aan een rechter-commissaris, voor aanvang van het eigenlijke proces.⁴³³

De rechter-commissaris kan door zowel de zittingsrechter als het Cour d'Assises gewoon als getuige worden gehoord.⁴³⁴

6.3.3 *Het karakter van de rechter-commissaris*

Parlementaire geschiedenis

De wetgever beschouwt de rechter-commissaris tegelijkertijd als een waarborg voor effectiviteit in het vooronderzoek en als belangrijk waarborger van de burgerlijke vrijheden (grondrechten). Juist het 'dubbele karakter' van de rechter-commissaris geeft zijn optreden een toegevoegde waarde.

'L'existence du juge d'instruction, dirigeant la police judiciaire, doté de pouvoirs importants d'investigations et de prérogatives juridictionnelles, travaillant le cas échéant en équipe est un gage d'efficacité de l'institution judiciaire, et une garantie pour les libertés individuelles.'

De Réforme de la Justice legt volgens de Franse minister van Justitie meer de nadruk op de rol van de rechter-commissaris als arbiter door het schrappen van zijn bevoegdheden inzake de voorlopige hechtenis.⁴³⁵

'Avec ce projet, les juges d'instruction seront renforcés dans leur rôle d'arbitre, protégés des critiques sur l'ambiguïté de la mission qui est la leur actuellement, entre placement en détention provisoire et enquête à charge et à décharge.'⁴³⁶

De regering kiest er duidelijk voor om de rechter-commissaris te laten voortbestaan. Een situatie waarin het onderzoek naar de zwaarste strafzaken wordt toevertrouwd aan een onafhankelijke rechter levert een belangrijke meerwaarde voor de recht-

432 Art. 463 CPP. Zie hierover Machielse, 1989, pp. 39-44.

433 Art. 283 CPP.

434 Chambon, 1997, p. 41.

435 Vergelijk interviews: door de opheffing van de bevoegdheden van de rechter-commissaris bij de voorlopige hechtenis lijkt in zijn rol juist meer het accent op onderzoek komen te liggen dan op zijn functie als toetsende rechter, arbiter.

436 Toespraak minister van Justitie Guigou in Assemblée nationale, 23-03-1999.

staat. De rechter-commissaris kan niet ambtshalve een gerechtelijk vooronderzoek openen. Er bestaat in dit opzicht tussen de rechter-commissaris en het Openbaar Ministerie een systeem van *checks en balances*, van een 'dubbele sleutel'.

'(...) le gouvernement opte résolument pour le maintien du juge d'instruction. Il s'agit d'un magistrat du siège indépendant. Il me semble sain pour notre démocratie que les procédures les plus lourdes soient confiées à un magistrat du siège, comme tel pleinement indépendant. Il ne peut s'auto-saisir. Ainsi il existe entre lui et le parquet un système de contre poids et de double clef, qui est une garantie fondamentale pour le justiciable.'⁴³⁷

Literatuur

In de Franse literatuur komen we zowel voor- als tegenstanders van de rechter-commissaris tegen. De Franse auteur die het meeste over de rechter-commissaris heeft geschreven⁴³⁸, Pradel, staat zelf symbool voor de twijfel die in de wetenschap heerst. Na enige tijd voorstander te zijn geweest van de opheffing van het gerechtelijk vooronderzoek en de juge d'instruction⁴³⁹, is Pradel nu een warm pleitbezorger van de rechter-commissaris.⁴⁴⁰ Hij ziet de rechter-commissaris als het middelpunt van een evenwichtig Frans systeem van strafvordering, waar effectiviteit en de rechterlijke waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid samenkomen.⁴⁴¹ De woorden van Pierre Truche, voormalig president van het Cour de cassation, hebben de afgelopen jaren in het debat over de rechter-commissaris echter het meeste indruk gemaakt. Truche was prominent lid van de commissie-Delmas-Marty en voorzitter van de naar hem genoemde commissie-Truche. Hij deed in een interview in juni 1999 een frontale aanval op de rechter-commissaris.⁴⁴² Volgens Truche is de Franse rechter-commissaris een uitzondering in vergelijking met buitenlandse rechtsstelsels en hierbij 'geen uiting van moderniteit.' Truche pleit voor de aanstelling van de officier van justitie als leider van de opsporing gedurende het vooronderzoek, en een rechter-commissaris die zich uitsluitend bezighoudt met de toetsing van dwangmiddelen. Truche sprak vervolgens een zin uit die sindsdien vaak geciteerd is: '*il n'est pas sain d'instruire et de juger au même temps*' (het is niet gezond om tegelijkertijd te onderzoeken en rechter te zijn).

437 Toespraak minister van Justitie Guigou in Assemblée nationale, 09-02-2000.

438 Zie Pradel, 1990.

439 Pradel, 1989, pp. 1-10.

440 Pradel, 1993, p. 40.

441 Pradel, 2000b, pp. V-VI.0.

442 In *Le Figaro*, 28-06-1999.

6.3.4 Interviews

Uit interviews met rechters-commissarissen komt duidelijk naar voren dat de rechter-commissaris in Frankrijk blootstaat aan zware kritiek. De rechters-commissarissen zijn in de verdediging gedwongen. Zoals een van hen het verwoordde: 'de rechter-commissaris bestaat nog, *ondanks en dankzij* de hevige kritiek die de afgelopen vijftien jaar op de functie is geuit en de buitensporige aandacht van de media voor het werk van de rechter-commissaris. Het uitbreken van de politiek-financiële schandalen heeft van de kant van de politiek en wetgever ettelijke aanvallen opgeleverd op de rechter-commissaris, maar tegelijkertijd ook de rechter-commissaris veiligheid verschaft. Het afschaffen van de rechter-commissaris is inmiddels te zeer politiek gevoelig geworden. De Franse kiezer zou dit meteen uitleggen als een poging van politici om een onafhankelijk onderzoeker uit te schakelen.'

De hoofdpunten uit de interviews:

- De rechter-commissaris bekleedt in de ogen van de respondenten een uitzonderingspositie in het recht. Zijn combinatie van absolute *onafhankelijkheid*, *onpartijdigheid* en uitgebreide bevoegdheden maakt hem tot de meeste geschikte *onderzoeker in complexe dossiers*. Dezelfde combinatie maakt de rechter-commissaris tegelijkertijd tot de beste arbiter in zaken van zware misdrijven, waarbij de rechten van verdachten serieus in het gedrang kunnen komen.
- De nadruk op de *onafhankelijkheid* van de rechter-commissaris is voor een deel het gevolg van de Franse context. Het dubieuze optreden van verschillende ministers van Justitie, in de politiek-financiële schandalen kreeg gestalte in de gezagsrelatie met het Openbaar Ministerie. Dat het Openbaar Ministerie geen blaam trof doet niet terzake: het gaat erom dat het op grond van zijn positie beïnvloedbaar is. Dit geldt nog sterker voor de Franse politie.
- De *onpartijdigheid* van de rechter-commissaris is een belangrijk punt. De rechters-commissarissen zeggen doordrongen te zijn van de verplichting om ook à décharge te onderzoeken. Maar de eigenlijke taak is toch het vinden van de materiële waarheid. Dit zorgt voor enige relativering van het onderzoeken à décharge: de rechter-commissaris zal niet op elk moment alle kanten van de zaak onderzoeken. Het Openbaar Ministerie heeft volgens sommige rechters-commissarissen duidelijk een andere houding. Een gerechtelijk vooronderzoek dat uitdraait op een buitenvervolginstelling van de verdachte is voor de rechter-commissaris geen probleem: het recht heeft zijn beloop gehad. Het Openbaar Ministerie beschouwt dit misschien meer als het mislukken van een zaak.
- De rechter-commissaris brengt volgens de respondenten veel *kwaliteit* in het vooronderzoek. Zijn handelen is gebaseerd op duidelijke regels. Het verplichte kader van het gerechtelijk vooronderzoek zorgt er volgens de rechters-commis-

sarissen voor dat zij zich altijd *verantwoordelijk* voelen voor de hele zaak. Als het gerechtelijk vooronderzoek geen verplicht kader zou zijn, zou de rol van de rechter-commissaris worden uitgehold. Termen die in dit verband gebruikt worden zijn 'alibirechter' en 'stempelrechter'. De rechters-commissarissen zijn van mening dat toetsing van het gebruik van dwangmiddelen is gebaat bij een zo breed mogelijke kennis van het dossier.

- Wat sterk naar voren komt in de interviews zijn de *twee fasen in het optreden van de rechter-commissaris* in het gerechtelijk vooronderzoek. In een eerste fase, voorafgaande aan de arrestatie van verdachten, is hij leider van het onderzoek. In een tweede fase komt vervolgens het rechtsbeschermende karakter van het gerechtelijk vooronderzoek naar voren, met vele expertises en verhoren van getuigen: het onderzoek wordt meer contradictoir. De rechter-commissaris treedt op als arbiter tussen (proces)partijen. Rechters-commissarissen verbinden hieraan de uitspraak dat een goede juge d'instruction de beste verdediging voor een verdachte is.

Als belangrijkste ontwikkeling rond de rechter-commissaris wordt de komst van de juge des libertés et de la détention aangehaald.⁴⁴³ Bijna alle geïnterviewde rechters-commissarissen plaatsen kanttekeningen bij de juge des libertés et de la détention. Ze zien het als een motie van wantrouwen dat hun bevoegdheden inzake voorlopige hechtenis overgaan op deze rechter. De rechters-commissarissen hebben geen vertrouwen in zijn kennis van de zaak, hetgeen volgens hen niet alleen in bepaalde gevallen kan resulteren in foute beslissingen, maar er vooral voor zal zorgen dat tussenkomst van de juge des libertés et de la détention geen toegevoegde waarde kan leveren aan de beslissingen over voorlopige hechtenis. Daarnaast voelen de rechters-commissarissen zich aangesproken door het debat over de *verantwoordelijkheid* van magistraten, dat de reorganisatie van het Openbaar Ministerie tot stilstand heeft gebracht (5.2.5).

6.4 De positie en het karakter van de Nederlandse rechter-commissaris

6.4.1 Benoeming

De rechter-commissaris wordt in Nederland gekozen door de leden van de rechtbank, op voordracht van de president. De hoofdofficier van justitie brengt een advies uit omtrent de aanwijzing van de rechter-commissaris.

443 Tijdens de eerste serie interviews (in 1999) was het nog onzeker of de juge des libertés et de la détention uiteindelijk zou worden gecreëerd. Bij de interviews die in 2000 plaatsvonden was de juge des libertés et de la détention inmiddels een feit.

Als rechter is de rechter-commissaris voor het leven benoemd bij Koninklijk Besluit.⁴⁴⁴ Er is in beginsel geen termijn aan de aanstelling als rechter-commissaris verbonden. Tot 1992 gold een termijn van twee jaar.⁴⁴⁵ In de praktijk blijft een rechter-commissaris twee à drie jaar in functie.

Profiel

Voor de Nederlandse rechter-commissaris lijkt de tijdelijkheid van de functie een belangrijk gegeven. Een rechter is slechts rechter-commissaris voor een beperkte periode: het is een stap in zijn loopbaan. De beperkte duur van de functie wordt daarnaast belangrijk gevonden om de onpartijdigheid van de rechter-commissaris te waarborgen. Toch wijzen de geïnterviewde rechters-commissarissen juist op de noodzaak van ervaring.⁴⁴⁶

'Je ervaring stelt je in staat te oordelen over wie wat doet bij de politie, om de officier van justitie terug te sturen met huiswerk. Een onervaren rechter-commissaris is eerder geneigd om in geval van twijfel zich maar bij het standpunt van de officier van justitie aan te sluiten.'

Een laatste niet te onderschatten reden voor de beperkte duur van de aanstelling als rechter-commissaris is de aanslag op het gezinsleven die de functie van rechter-commissaris met zich meebrengt. De rechters-commissarissen hebben het zeer druk en moeten vaak ook 's nachts en in het weekeinde beschikbaar zijn.

6.4.2 Interne en externe controle

Coördinerend rechter-commissaris

Zes rechtbanken in Nederland kennen een coördinerend rechter-commissaris. De functie van de coördinerend rechter-commissaris kan verschillen. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag vervult de coördinerend rechter-commissaris management-taken, zoals de verdeling van zaken onder de rechters-commissarissen. In Den Bosch en Zwolle houdt de coördinerend rechter-commissaris zich nadrukkelijker bezig met zaken die voortkomen uit kernteams.

Rechtbank

De rechtbank waakt tegen nodeloze vertraging van het onderzoek door de rechter-commissaris.⁴⁴⁷ In praktijk lijkt dit toezicht van de rechtbank niet te worden geëf-

444 Artt. 4 en 51 RO.

445 Corstens, 1999, p. 289.

446 Zie ook Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996a, p. 286.

447 Art. 180 Sv.

fectueerd. Dit valt te betreuren, omdat dergelijk toezicht zou kunnen fungeren als extra waarborg voor de kwaliteit van het optreden van de rechter-commissaris.⁴⁴⁸

Disciplinaire controle

Controle op het handelen van de rechter-commissaris moet in Nederland komen van de (president van de) rechtbank.⁴⁴⁹ Tot eventuele sancties tegen de rechter-commissaris is de Hoge Raad bevoegd, op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.⁴⁵⁰

Een ontwikkeling die gevolgd moet worden is het klachtrecht voor burgers (en partijen in het strafproces), zoals voorgesteld in het kader van het project Versterking Rechterlijke Organisatie (pVRO).

Officier van justitie

De officier van justitie is dominus litis en leidt de opsporing gedurende het hele vooronderzoek. Hij moet echter op een aantal punten de rechter-commissaris bij het onderzoek betrekken, omdat diens machtiging nodig is voor het toepassen van een dwangmiddel of omdat er handelingen van de rechter-commissaris nodig zijn; denk aan het horen van getuigen of de doorzoeking van een woning. De rechter-commissaris kan op verschillende wijzen invulling geven aan deze bevoegdheden. Daarnaast komt de rechter-commissaris in het onderzoek ook een aantal 'eigen bevoegdheden' toe. Dit geldt voor de toetsing van de inverzekeringstelling, maar vooral voor de ambtshalve opening van een mini-instructie.⁴⁵¹

De officier van justitie zal de rechter-commissaris voldoende inlichtingen (stukken) moeten verschaffen om hem in staat stellen te toetsen (op grond van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit) of onderzoekshandelingen te verrichten zoals het verhoor van getuigen. De gevallen waarin de rechter-commissaris moet worden ingelicht zijn in de praktijk dus veel ruimer dan de inlichtingenplicht van artikel 177a Sv., die alleen geldt in het geval er een gerechtelijk vooronderzoek geopend is en er een parallel opsporingsonderzoek loopt.

Aangezien door de invoering van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek het aantal gevallen van parallelle opsporing vermoedelijk is afgenomen, door loskoppeling van een aantal dwangmiddelen van het gerechtelijk vooronderzoek, doet artikel

448 Zie Corstens, 1999, pp. 290-291, 328.

449 Artt. 14 RO en 180 Sv.

450 Art. 11-13b RO.

451 Art. 36e Sv.

177a Sv. dat is toegespitst op parallelle opsporing vanaf invoering (!) waarschijnlijk al weinig opgeld.

Verdediging

Na de inwerkingtreding van de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek moet de relatie tussen de rechter-commissaris en de verdediging (i.e. verdachte en zijn raadsman) voor een belangrijk gedeelte vorm krijgen door de mini-instructie. De verdediging kan in het kader van de mini-instructie de rechter-commissaris verzoeken bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. De verdediging kan om opening van een mini-instructie vragen vanaf het moment dat de verdachte vervolgd wordt, zonder dat er evenwel een gerechtelijk vooronderzoek tegen hem is geopend. Indien de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt kan de rechter-commissaris ook ambtshalve een mini-instructie openen.⁴⁵²

Raadkamer

De raadkamer van de rechtbank neemt de beslissing over de voorlopige hechtenis van de in bewaring gestelde verdachte na tien dagen over van de rechter-commissaris. De raadkamer beslist over verlenging van de gevangenhouding van de verdachte en bepaalt of er grond is de voorlopige hechtenis te schorsen of op te heffen.

De raadkamer van de rechtbank behandelt verder het beroep van de verdediging en de officier van justitie tegen beschikkingen van de rechter-commissaris.⁴⁵³ De raadkamer heeft hierbij geen mogelijkheden om naast de rechtmatigheid ook te treden in de doelmatigheid van de beslissingen van de rechter-commissaris.

Zittingsrechter

Voor een deel treedt de rechter-commissaris in het vooronderzoek op als voorbereider van het onderzoek ter terechtzitting. Hij hoort de verdachte en getuigen en maakt daar proces-verbaal van op. De rechter-commissaris kan getuigen kunnen eventueel onder ede horen, bijvoorbeeld indien aan te nemen valt dat zij niet op het onderzoek ter terechtzitting zullen kunnen worden gehoord. De artikelen 187 tot en met 187d Sv. bieden een voorziening voor deze 'voorpostfunctie' van de rechter-commissaris. Een ander voorbeeld is de procedure voor het horen door de rechter-commissaris van anonieme, bedreigde getuigen.⁴⁵⁴

De zittingsrechter heeft ook de mogelijkheid om de rechter-commissaris handelingen te laten verrichten. Hij kan na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting de

452 In *Le Figaro*, 28-06-1999.

453 Zie o.a. artt. 445, 446 Sv.

454 Artt. 226a e.v. Sv.

zaak terugverwijzen naar de rechter-commissaris voor nader onderzoek.⁴⁵⁵ Hier wordt in Nederland met regelmaat gebruik van gemaakt.

De rechter-commissaris kan op de zitting als getuige worden gehoord.⁴⁵⁶

6.4.3 *Het karakter van de rechter-commissaris*

Parlementaire geschiedenis

De rol van de rechter-commissaris is de afgelopen jaren ter sprake gekomen in de wetsvoorstellen Herziening gerechtelijk vooronderzoek en BOB. Aan de basis van het initiële wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek, dat dateert uit 1993, stond het onderzoek van de Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering (de commissie-Moons) naar de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek en het kader van het gerechtelijk vooronderzoek.⁴⁵⁷

In de visie van de wetgever diende de tussenkomst van de rechter-commissaris zich te beperken tot bepaalde momenten in het vooronderzoek, waar de rechter-commissaris toetsend optreedt of tot op zekere hoogte zelf onderzoek verricht.⁴⁵⁸

Bij de behandeling van het wetsvoorstel BOB werd evenwel nog concreter geopteerd voor een toetsende rechter-commissaris. De rechter-commissaris heeft in het Nederlandse vooronderzoek geen plaats als leider van de opsporing.⁴⁵⁹

'Ik meen dat het niet wenselijk is de rechter-commissaris op grotere schaal in te schakelen in de opsporingsfase. Daarbij staan (...) drie argumenten centraal. Het eerste is dat de officier van justitie de leider is van het opsporingsonderzoek en dat een al te frequente inschakeling van de rechter-commissaris in dit kader aan deze positie, en daarmee aan de heldere verdeling van verantwoordelijkheden, afbreuk doet. Het tweede is de omstandigheid dat deze bevoegdheden in het geheim worden aangewend. Het derde is de positie van de zittingsrechter (...)

- (...) het al te frequent inschakelen van de rechter-commissaris (doet) afbreuk aan de verantwoordelijkheid van het OM voor de opsporing
- (...) de verdachte die naar aanleiding van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden heeft gemachtigd, zal de rechter-commissaris waarschijnlijk niet zozeer zien als de persoon die zijn rechten heeft bewaakt (...)
- (...) de rechter-commissaris toetst preventief (...) De officier van justitie die, niet voorzien van een rechterlijke machtiging, de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden heeft bevolen, moet deze ter terechtzitting echter integraal

455 Art. 316 Sv.

456 Zie hierover Corstens, 1999, pp. 128-129.

457 Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990.

458 Kamerstukken II, 23 251, nr. 3, pp. 5, 43-45.

459 Zie ook Van Asbeck en Jongeneel-Van Amerongen, 1998, pp. 12-13.

kunnen verantwoorden. Ook dat werpt zijn schaduw vooruit en heeft preventieve effecten.⁴⁶⁰

De toegevoegde waarde van de rechter-commissaris voor de opsporing lijkt dus hooguit te moeten worden gezocht in zijn toetsende rol.

'(...) Voorts is bij de ingrijpende bevoegdheden van de telefoontap en het opnemen van vertrouwelijke communicatie ...voorgeschreven dat de officier een machtiging van de rechter-commissaris moet verkrijgen. (...) Na verkregen machtiging is de officier van justitie derhalve verantwoordelijk voor de organisatie en de uitvoering van de bevoegdheid. De preventieve toets van de rechter-commissaris biedt een grote mate van rechtsbescherming. Een daadwerkelijke inbreuk op bepaalde rechten kan worden voorkomen, als de rechter-commissaris van mening is dat de machtiging niet behoort te worden verleend. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat de officier van justitie en de rechter-commissaris eenzelfde verantwoordelijkheid dragen.'⁴⁶¹

Literatuur

De Nederlandse literatuur over de rechter-commissaris kenmerkt zich door onderzoek naar de bestaansgrond van de rechter-commissaris of, nauwkeuriger geformuleerd, naar mogelijke gronden om zijn voortbestaan in het vooronderzoek te rechtvaardigen.

Machielse stelt in zijn oratie⁴⁶² dat het kader van het gerechtelijk vooronderzoek geen toegevoegde waarde heeft voor de taakuitoefening van de rechter-commissaris in het vooronderzoek. Bovendien is het als kader onvolledig en kan het rechtsbeschermende karakter van het gerechtelijk vooronderzoek met parallelle opsporing omzeild worden.⁴⁶³

Harteveld haalt in zijn dissertatie⁴⁶⁴ over de rechter-commissaris twee functies van de rechter-commissaris in het vooronderzoek aan. De waarborgfunctie bij de uitoefening van dwangmiddelen dringt zich op. De rol van de rechter-commissaris als onderzoeker in het vooronderzoek geeft echter meer reden tot twijfel. Harteveld ziet alleen een onderzoeksrol voor de rechter-commissaris weggelegd, voor zover de rechter-commissaris hiermee als voorpost van de zittingsrechter fungeert.⁴⁶⁵

De Enquêtecommissie opsporingsmethoden⁴⁶⁶ onderzocht op welke punten met een versterking van de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek de

460 Kamerstukken II, 25 403, nr. 7, pp. 23-24.

461 Kamerstukken II, 25 403, nr. 3, p. 15.

462 Machielse, 1989.

463 Machielse, 1989, pp. 13-24.

464 Harteveld, 1990.

465 Harteveld, 1990, pp. 103-107.

466 Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996a, pp. 281-298.

sturing en controle in het vooronderzoek verbeterd zou kunnen worden. Bij alle onderzochte punten stuitte zij op juridische, praktische en rechtspolitieke obstakels. Desalniettemin wilde de Enquêtecommissie opsporingsmethoden de toetsende rol van de rechter-commissaris meer kracht bijzetten.⁴⁶⁷

Stamhuis⁴⁶⁸ wijzigt de twee door Harteveld onderscheiden functies van de rechter-commissaris in het Nederlandse strafprocesrecht in een 'een toetsende waarborg-functie' en 'inzet van de rechter (voorpostfunctie) ter compensatie voor juridische tekorten in het vooronderzoek, welke om de meest uiteenlopende redenen niet ter terechtzitting gecompenseerd kunnen worden'.⁴⁶⁹ In het onderzoeksproject Sv2001 halen deze twee auteurs dezelfde functies aan, maar ze voegen een derde reden voor tussenkomst van de rechter-commissaris toe.⁴⁷⁰ Deze derde reden is de noodzaak van een onafhankelijk onderzoeker in 'gevoelige zaken': zaken waarin de integriteit van de opsporing aan de orde is, waarbij functionarissen van politie of justitie potentiële verdachten zijn of waarbij hoogwaardigheidsbekleders betrokken zijn.⁴⁷¹

We kunnen denken aan de volgende voorbeelden: onderzoek naar de dood van een arrestant, naar de verantwoordelijkheid van de overheid bij milieudelicten, naar de omstandigheden waaronder een gijzelingsactie in een ambassadegebouw is beëindigd of onderzoek naar mogelijke financiële malversaties van openbaar bestuurders of politici.

6.4.4 Interviews

In interviews met Nederlandse rechters-commissarissen komen de volgende aspecten naar voren:

- De geïnterviewde rechters-commissarissen wijzen op de verschillende opstellingen en interpretaties van de functie onder de rechters-commissarissen in Nederland. Er is volgens hen een verschil tussen 'actieve' en 'passieve' rechters-commissarissen.⁴⁷² Dit verschil kan volgens de respondenten onder andere bestaan door het gebrek aan duidelijke regelgeving rond het optreden van de rechter-commissaris. In combinatie met de algemene opdracht van waarheidsvinding en het faciliterende karakter dat de wetgever aan de taken van de rechter-commissaris heeft gegeven, bestaat de mogelijkheid van verschillende invulling van taken en bevoegdheden.

467 Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996c, pp. 460-469, 477.

468 Stamhuis, 1998.

469 Stamhuis, 1998, pp. 26-31.

470 Stamhuis en Harteveld, 2000, pp. 15-18.

471 Deze reden was al ter sprake gekomen bij de commissie-Moons en in het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek, Kamerstukken II, 23 251, nr. 3, p. 5.

472 Zie ook Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996a, p. 284.

- De rechters-commissarissen die een half jaar na invoering van de Wet BOB en de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek werden geïnterviewd, zagen geen verandering in hun rol als gevolg van de nieuwe wetgeving. In hun ogen betrof het vooral het bevestigen van een reeds bestaande praktijk. De meeste rechters-commissarissen betreuren echter duidelijk het wegvallen van bevoegdheden.
- De toegevoegde waarde en *kwaliteit* van de rechter-commissaris liggen vooral in het toepassen van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De rechters-commissarissen zien dit als de basisopdracht van de wetgever. Naast toetsing aan het recht speelt een afweging tussen het algemeen belang en het belang van de verdachte. De kwaliteit van het optreden van de rechter-commissaris hangt volgens de respondenten af van de opstelling van de rechter-commissaris: hoe vult deze zijn toetsing in?
- De rechters-commissarissen zetten hun tussenkomst ook af tegen de kwaliteit van de behandeling van zaken door het Openbaar Ministerie. Rechters-commissarissen tonen zich in dit verband enigszins kritisch over de kwaliteit van de Openbaar Ministerie-organisatie, die zij bijvoorbeeld afmeten aan de mate waarin het Openbaar Ministerie afspraken nakomt die het met het rechter-commissariaat heeft gemaakt over de aanlevering van zaken.
- De rechter-commissaris is de wegbereider van de zittingsrechter; hij kijkt met dezelfde bril naar het onderzoek. Dit komt niet alleen terug in een aantal wettelijke figuren, maar vooral ook in de praktijk. De rechter-commissaris kan anticiperen op vragen die tijdens het onderzoek ter terechtzitting zullen ontstaan, bijvoorbeeld over de betrouwbaarheid van een verklaring, door hier zelf enig onderzoek naar te doen.

Voor rechters-commissarissen is de officier van justitie de onbetwiste leider van het vooronderzoek. Dit beginsel is volgens hen in overeenstemming met het Nederlandse systeem van strafvordering. De officier van justitie heeft directe leiding over de opsporing. Een mogelijk gevaar is hier een te nauwe betrokkenheid. Dit doet zich echter volgens de respondenten niet vaak voor.

Een gebrek aan specialisatie is voor rechters-commissarissen niet direct een probleem, omdat de rechter-commissaris verder van het onderzoek staat dan de officier van justitie en de politie. Rechters-commissarissen denken hier evenwel anders over als ze te maken hebben gehad met grote zaken van financieel-economische criminaliteit. In deze zaken blijkt specialisatie wel nodig.

‘Kennis is nodig voor verhoren in zaken van financieel-economische criminaliteit, anders leg je het af. De advocatuur is gespecialiseerd en extreem goed voorbereid. De rapporten van de politie zijn heel specialistisch en de officier van justitie die ook gespecialiseerd is, laat het tijdens deze verhoren vaak afweten.’

Specialisatie met betrekking tot zware en georganiseerde criminaliteit is nodig in de vorm van *feeling* en ervaring. Het duurt volgens de respondenten minstens een jaar eer de rechter-commissaris genoeg zicht heeft op de opsporingspraktijk om zijn taken in deze zaken te vervullen.

6.5 Conclusies

De vergelijking van de positie van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het Franse en Nederlandse strafproces leidt tot de volgende conclusies.

- De benoeming van officieren van justitie en rechters-commissarissen is in Frankrijk met meer waarborgen omgeven dan in Nederland.
- De hiërarchie van het Openbaar Ministerie is in Frankrijk en Nederland anders vormgegeven; in Frankrijk lopen nog aparte lijnen via de verschillende procureurs-generaal naar de minister van Justitie.
- De Nederlandse officier van justitie is overduidelijk dominus litis in het strafproces. De officier van justitie is dan ook de absolute spil in de relaties tussen organen in het vooronderzoek.
- In Frankrijk wordt de centrale positie van de officier van justitie in het vooronderzoek bij onderzoek naar zwaardere misdrijven overgenomen door de rechter-commissaris. De positie van de rechter-commissaris ten opzichte van andere organen in het vooronderzoek komt dan in zekere mate overeen met die van de Nederlandse officier van justitie.
- In de Nederlandse en Franse literatuur en bij de Nederlandse en Franse wetgever bestaan zeer uiteenlopende denkbeelden over de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het vooronderzoek.
- De argumenten die worden gebruikt voor of tegen een belangrijke rol voor de rechter-commissaris zijn echter geldig in beide landen. De keuzes die de wetgever de afgelopen jaren heeft gemaakt accentueren het verschil in opvattingen over de rol van de rechter-commissaris.
- De invloed van de politiek-financiële schandalen in Frankrijk respectievelijk de invloed van de IRT-affaire in Nederland blijkt in interviews met officieren van justitie en rechters-commissarissen van zeer grote invloed op het denken over hun rol in het vooronderzoek.
- Officieren van justitie beschouwen zich in Frankrijk en Nederland als 'volwaardige magistraten' en zien weinig verschil tussen hun eigen handelen en dat van de rechter-commissaris. De meeste Franse en Nederlandse officieren van justitie zijn tegen een belangrijke rol voor de rechter-commissaris in het vooronderzoek.
- De rechters-commissarissen zien echter zowel in Frankrijk als in Nederland een belangrijke rol voor zich weggelegd in het vooronderzoek. Ze wijzen op de verschillen tussen hun rol en die van de officier van justitie en beroepen zich naast

de bekendere argumenten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid ook op de *kwaliteit* die zij in het onderzoek kunnen brengen.

- Op grond van de interviews en bestudering van de positie van de rechter-commissaris in het strafproces lijkt het waarschijnlijk dat de rechter-commissaris – althans met zijn huidige rol – over enige tijd zal verdwijnen uit het Franse recht.
- Specialisatie vindt in Nederland plaats bij officieren van justitie; in Frankrijk vindt er gelijkmatig specialisatie plaats binnen het Openbaar Ministerie en het rechter-commissariaat.

Sturing en controle van de politie – inleiding

7.1 Het begrip sturing en controle

Het begrip sturing en controle is door de Enquêtecommissie opsporingsmethoden gebruikt om aan te geven hoe bij de opsporing van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie, de officier van justitie en de rechter-commissaris richting wordt gegeven aan het onderzoek van de politie en hoe de doelmatigheid en rechtmatigheid van dit onderzoek wordt gecontroleerd.⁴⁷³ Het gaat dus om *justitiële* sturing en controle van de politie met betrekking tot de opsporing en vervolging.

De sturing en controle van de politie door de *officier van justitie* dient twee doelen. Het eerste doel is af te leiden uit de hoofdtaak van de officier: de opsporing en vervolging van strafbare feiten.⁴⁷⁴ De *sturing* van de officier van justitie moet er voor zorgen dat de opsporing door de politie genoeg bruikbare elementen oplevert om de verdachte succesvol te vervolgen. De *controle* die de officier van justitie uitoefent op de opsporing dient voor een deel hetzelfde doel: het bewijs dat in het onderzoek is verzameld, kan immers alleen leiden tot succesvolle vervolging van de dader als het op rechtmatige wijze is verkregen. Maar de controle op de integriteit van de opsporing is voor de officier van justitie ook een doel op zich, gebaseerd op zijn taak als handhaver van het recht.⁴⁷⁵ De rol van de *rechter-commissaris* in het vooronderzoek is vooral controlerend. Op meerdere gronden wordt de Nederlandse rechter-commissaris geen sturende rol in de opsporing toegekend (6.4.3, 6.4.4).⁴⁷⁶ In Frankrijk stuurt de rechter-commissaris in een deel van het vooronderzoek daarentegen wél de politie.

7.2 Vormen van sturing en controle

Zowel het Franse als het Nederlandse recht kent drie vormen van sturing en controle van de politie in de opsporing van strafbare feiten:

- het beheer van de politie;

473 Vgl. eerder o.a. Cachet en Van Sluis, 1994, pp. 121-150.

474 Zie artt. 148 lid 1 jo 9 Sv.

475 Art. 66 Const; art. 124 RO (zie Kamerstukken II, 25 392, nr. 3, 1996-1997, p. 3).

476 Zie Hartevelt, 1996.

- het gezag van het Openbaar Ministerie over de politie bij de opsporing van strafbare feiten: de *sturing en controle in algemene zin*;
- sturing en controle op zaaksniveau, door de officier van justitie en de rechter-commissaris.

7.2.1 *Beheer van de politie*

De sturing en controle van de politie komt op de eerste plaats tot stand via het *beheer* van de politie. Indien justitie – het Openbaar Ministerie of de minister van Justitie – inspraak heeft in de wijze waarop middelen onder de politie worden verdeeld om haar verschillende taken uit te voeren, kan zij ook bepalen hoeveel aandacht de politie aan opsporing besteedt.⁴⁷⁷

Afhankelijk van de vraag hoe de politie georganiseerd is, vindt het beheer van de politie vooral op regionaal niveau of landelijk niveau plaats.

7.2.2 *Sturing en controle in algemene zin*

Op de tweede plaats komt sturing en controle tot stand door het gezag en toezicht over de politie. Zowel in Frankrijk als Nederland bestaat er *gezagsdualisme*. De politie staat bij de handhaving van de openbare orde onder gezag van het openbaar bestuur en de minister van Binnenlandse Zaken, maar bij de opsporing van strafbare feiten onder gezag van het Openbaar Ministerie. Dit onderscheid is echter niet dekkend voor de gezagsrelatie van het Openbaar Ministerie en de politie.

Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde

In beide landen bestaan situaties waarin het Openbaar Ministerie gezag over de politie heeft buiten het strikte kader van de opsporing van strafbare feiten.⁴⁷⁸ Een nieuw onderscheid wordt voor het Nederlandse recht verwoord in de Politiewet 1993: de taken van de politie vallen uiteen in handhaving van de openbare orde, hulpverlening, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en taken ten dienste van justitie.⁴⁷⁹ In Frankrijk is dit onderscheid onbekend.⁴⁸⁰ Onderzoek van de Franse regelgeving laat echter een systeem zien dat hier wel op lijkt.⁴⁸¹ Het Openbaar Ministerie in Frankrijk en Nederland oefent gezag uit over de politie bij al haar handelingen in het kader van de opsporing en, breder, bij de strafrechte-

477 Zie Commission de réflexion sur la Justice, p. 52.

478 Art. 41 CPP; art. 148 Sv.

479 Artt. 2 jo 12, 13 Pw.

480 Vgl. Matsopoulou, 1996, pp. 17-83.

481 Decocq e.a., 1998, pp. 80-91.

lijke handhaving van de rechtsorde. Maar er zijn enkele verschillen, met name op het gebied van CIE-activiteiten en verkennend onderzoek (10.1.1).

7.2.3 Sturing en controle op zaaksniveau

Op de derde plaats is er regelgeving die voor sturing en controle moet zorgen op zaaksniveau. De officier van justitie en de rechter-commissaris dragen zorg voor deze vorm van sturing en controle, die in belangrijke mate voortvloeit uit:

- de verdeling van bevoegdheden tussen politie, officier van justitie en rechter-commissaris;
- de bepaling welk orgaan in welke fase van het vooronderzoek de opsporing leidt.

De sturing van de opsporing op zaaksniveau krijgt in de praktijk vorm door de wijze waarop opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen worden toegepast (autonoom door de politie of door tussenkomst van de officier van justitie of de rechter-commissaris). Van groot belang is ook het waken over de voortgang van het onderzoek. Voor zover van toepassing zijn in dit verband de selectie van het onderzoek, de projectvoorbereiding, de keuze van de politiedienst die het onderzoek gaat doen en de eventuele inspraak bij de beslissing over de middelen en het personeel dat ingezet gaat worden bepalend.

7.3 Een vierde vorm van sturing en controle: centralisatie van de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit

Bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit valt de afgelopen jaren een nieuwe ontwikkeling waar te nemen. De bestaande figuren van sturing en controle in het recht worden aangevuld door een centralisatie van beleidsontwikkeling⁴⁸², coördinatie van de opsporing en toetsing van het gebruik van ingrijpende opsporingsmethoden.⁴⁸³

Meerdere redenen liggen ten grondslag aan deze centralisatie. Op de eerste plaats bestaat de vrees voor de invloed van georganiseerde criminaliteit op overheid en samenleving door mogelijke corruptie en de uitwerking van georganiseerde criminaliteit op legale markten.⁴⁸⁴ Bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit wordt verder gebruik gemaakt van *ingrijpende opsporingsmethoden* als infiltratie en het maken van afspraken met criminelen. Er is een strakke controle van het gebruik van

482 Bijvoorbeeld het toewijzen van aandachtsgebieden door het College aan kernteams en de selectie van onderzoeken van kernteams.

483 Vgl. Jongeneel-Van Amerongen, 1997.

484 Zie de zes criteria om de kernteamwaardigheid van opsporingsonderzoek te bepalen in de Instructie prioriteitstelling kernteams, College van procureurs-generaal, 30-07-1999.

ingrijpende opsporingsmethoden nodig, omdat gebleken is dat de inzet van dergelijke methoden een gevaar op kan leveren voor de rechtsorde.⁴⁸⁵

Een tweede reden voor de centralisatie op nationaal niveau is dat het bij georganiseerde criminaliteit vaak om bovenlokale of internationale criminaliteit gaat.⁴⁸⁶ Tot slot wordt een dergelijke centralisatie ook in Europees verband aanbevolen ter verbetering van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.⁴⁸⁷

Een deel van de sturing en controle in onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit is op deze wijze opwaarts verschoven naar de top van het Openbaar Ministerie of de minister van Justitie.

7.4 Opbouw van het onderzoek

Het onderzoek naar de vier vormen van sturing en controle valt uiteen in meerdere delen. We zullen in hoofdstuk 8 eerst ingaan op het beheer van de politie. In hoofdstuk 9 beschrijven we het kader voor de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit in Frankrijk en Nederland. Hoofdstuk 10 biedt een overzicht van sturing en controle in algemene zin. De laatste vorm van sturing en controle, op het niveau van een concreet onderzoek, zal worden bestudeerd in hoofdstuk 11.

485 Een van de gevolgen van de IRT-affaire was dat de twijfel over het gebruik van onrechtmatige methoden een behoorlijk aantal zaken heeft doen stuklopen.

486 Commissie Openbaar Ministerie, 1994, pp. 73-74.

487 High Level Group, 1997, onder 8.

Beheer van de politie

Het onderzoek naar het beheer van de politie in Frankrijk en Nederland kent drie delen. Eerst zullen we bekijken of het beheer van de politie centraal of regionaal geregeld wordt. Vervolgens bestuderen we de invloed van de minister van Justitie op het beheer van de politie. Ten slotte onderzoeken we de rol van het Openbaar Ministerie bij het regionale en lokale beheer van de politie. We zullen onder andere zien dat het gezagsdualisme in beide landen bestaat, maar een verschillende uitwerking krijgt.⁴⁸⁸

8.1 Frankrijk

8.1.1 *Beheer van de politie*

In Hoofdstuk 2 hebben we kunnen zien dat de Franse politie uit twee landelijke korpsen bestaat: de Police nationale en de Gendarmerie nationale (2.4.1). De Police nationale wordt geleid door de Directeur général de la Police nationale. Deze is tevens adviseur inzake veiligheidsbeleid in het kabinet van de minister van Binnenlandse Zaken.⁴⁸⁹ Aan het hoofd van de Gendarmerie nationale staat een Directeur de la Gendarmerie nationale, meestal een magistraat.⁴⁹⁰ Het beheer van de Police nationale wordt centraal uitgeoefend en ligt bij de minister van Binnenlandse Zaken.⁴⁹¹ Het beheer van de Gendarmerie nationale wordt integraal uitgeoefend door de minister van Defensie.⁴⁹²

De Police nationale wordt op departementsniveau geleid door een Directeur de la sécurité publique, onder verantwoordelijkheid van de prefect. De directeur is een lid van het kabinet van de prefect. Binnen de Police nationale geldt een uitzonderingspositie voor de *Préfecture de police de Paris* (2.4.1): deze staat onder leiding van de

488 In tegenstelling tot wat vaak in Nederland wordt gedacht; zie Elzinga e.a., 1995, p. 5.

489 Decocq e.a., 1998, p. 119.

490 De huidige directeur, Pierre Steinmetz, vormt hierop een uitzondering: hij is prefect.

491 Art. 4 Code de déontologie de la Police nationale, Décret nr. 86-592, 18-03-1986.

492 Decocq e.a., 1998, p. 151.

*Préfet de police.*⁴⁹³ De *Préfet de police* legt rechtstreeks verantwoording af aan de minister van Binnenlandse Zaken.⁴⁹⁴

Handhaving van de openbare orde

Bij de *Police nationale* vindt een overloop plaats tussen beheer en gezag bij de handhaving van de openbare orde, zowel op nationaal als op regionaal niveau. De minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde; hiertoe kan hij ook gezag uitoefenen over de *Gendarmerie nationale*.⁴⁹⁵ De *prefet*, die via de *directeur de la sécurité publique* verantwoordelijk is voor het functioneren van de *Police nationale* in zijn departement, oefent het gezag uit over *Police nationale* en *Gendarmerie nationale* in het kader van de handhaving van de openbare orde.⁴⁹⁶ Dit geldt zowel op departementsniveau als op lokaal (gemeentelijk) niveau. De burgemeester heeft in Frankrijk geen taken in het kader van de handhaving van de openbare orde.

8.1.2 Beheer of medezeggenschap door de minister van Justitie

Lange tijd heeft de minister van Justitie geen enkele zeggenschap gehad over de politie. Het gezagsdualisme wordt in Frankrijk namelijk restrictief uitgelegd: de verschillende soorten gezag werden gescheiden van elkaar uitgeoefend en niet gekoppeld aan beheer. De in 2.6.5 aangehaalde polarisatie staat op regeringsniveau het voeren van een gezamenlijk beleid in de weg. In Frankrijk zijn de 'politieministers' de ministers van Binnenlandse Zaken en van Defensie. De minister van Justitie heeft geen directe inspraak bij de vaststelling van de begroting voor de *Police nationale* en de *Gendarmerie nationale*. Toch ontstaat er op het moment wat meer zeggenschap voor de minister van Justitie.⁴⁹⁷

Om de 'kolommen' te doorbreken, leeft bij veel magistraten en rechtsgeleerden de idee om het gezagsdualisme te herinterpreteren: beheer en gezag zouden gekoppeld moeten worden. Zo heeft Lemonde in zijn dissertatie voorgesteld om de *police judiciaire* – alle politiediensten die zich met opsporing bezighouden – onder

493 De macht van deze functionaris is in vele opzichten groter dan die van de burgemeester van Parijs: hij is exclusief verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid in Parijs, ook voor defensietaken, brandweer en rampenbestrijding, en het verkeer.

494 Decocq e.a., 1998, pp. 146-147.

495 Art. 59 Décret de la Gendarmerie (Décret 20-05-1903).

496 Decocq e.a., 1998, p. 138.

497 Voorzichtige voorbeelden zijn: inspraak bij de oprichting van nieuwe gespecialiseerde politiediensten, consultatie bij de benoeming van de belangrijkste politiefunctionarissen en bevoegdheid tot het ondertekenen van besluiten tot toekenning van de kwalificatie 'officier de police judiciaire' aan politiefunctionarissen

het beheer van het Ministerie van Justitie te brengen.⁴⁹⁸ In 1993 ontstonden serieuze plannen op het ministerie van Justitie om een deel van de gespecialiseerde politiediensten beheersmatig bij het ministerie onder te brengen. Het ministerie wilde om te beginnen bij de Direction des affaires criminelles et des grâces een *sous-direction de la police judiciaire* oprichten. Uiteindelijk kwam er slechts een *Bureau de la police judiciaire*, met een bescheiden omvang.⁴⁹⁹

Volgens de commissie-Truche zou het in de praktijk onmogelijk zijn om het beheer van de police judiciaire bij het ministerie van Justitie te leggen: immers, niet alleen gespecialiseerde politiediensten houden zich bezig met opsporing, maar ook iedere surveillerende agent op straat. Als alleen gespecialiseerde diensten (de DCPI) onder beheer van de minister van Justitie zouden worden gebracht, wordt een scheiding gecreëerd tussen deze diensten en de 'basispolitie'. Dat vond de Commissie geen goed idee, want de gespecialiseerde politiediensten zijn voor een belangrijk deel aangewezen op de basispolitie.⁵⁰⁰ In de Réforme de la Justice is de overdracht van het beheer van gespecialiseerde politiediensten aan het ministerie van Justitie uitgesloten.⁵⁰¹

8.1.3 Beheer of medezeggenschap op regionaal en lokaal niveau

Driehoeksoverleg

Door het gezag dualisme is er op regionaal niveau sprake van twee autoriteiten met betrekking tot de politie: de prefect en de hoofdofficier van justitie. De prefect heeft daarnaast zoals we hebben gezien een beheersverantwoordelijkheid voor de Police nationale in zijn departement. We zouden verwachten dat de hoofdofficier van justitie en de prefect een vast *tête-à-tête* hebben. Het overleg tussen de prefect en de hoofdofficier van justitie is echter opvallend genoeg niet geïnstitutionaliseerd.

Soms zien we ook in Frankrijk driehoeksoverleg. Bij het opstellen van de PDS in een departement is er een driehoek bestaande uit de prefect van het departement, de hoofdofficier(en) van justitie en vertegenwoordigers van de politiekorpsen. Op lokaal niveau is er een driehoek met vertegenwoordigers van de prefect, hoofdofficier van justitie en de burgemeester bij het opstellen van de Contrats locaux de sécurité.

498 Zie Lemonde, 1975, pp. 149-211.

499 De voornaamste reden hiervoor was volgens respondenten het verzet van politievakbonden en de minister van Binnenlandse zaken tegen de oprichting. Dit Bureau telt slechts enkele medewerkers: drie magistraten van het ministerie, een commissaris van de Police nationale, een kolonel van de Gendarmerie nationale en inmiddels ook een officier van de douanerecherche. Ministère de la Justice, 1995.

500 Commission de réflexion sur la Justice, 1997a, p. 53.

501 Zie toespraak minister van Justitie Guigou in Assemblée nationale, 22-06-1999.

De prefect en de hoofdofficier van justitie komen elkaar echter wel tegen, in allerlei verschillende gremia. De hoofdofficier heeft dus wellicht op informele wijze enige inspraak in het beheer van de politie. Direct contact tussen de prefect en de hoofdofficier van justitie vindt alleen plaats op ad hoc-basis.

Een officier van justitie gaf in een interview enkele voorbeelden. 'De prefect heeft onlangs contact met de hoofdofficier van justitie opgenomen over de juridische middelen om op te treden tegen de eigenaars van pitbulls, over het beleid dat op dit punt wordt gevoerd en over het aantal processen-verbaal dat hieruit is voortgekomen. De organisatie rond wedstrijden van de WK voetbal in 1998 is deels gezamenlijk verlopen. En oh ja, bij een vliegtuigkaping is de prefect er ook ...'

De hoofdofficier van justitie heeft in Frankrijk geen bevoegdheden met betrekking tot het beheer van de politie. De geïnterviewde hoofdofficiëren beschouwen dit als een groot probleem. Zij zijn ontevreden over de invloed die zij uit kunnen oefenen op de inzet van middelen en personeel om hun prioriteiten in de criminaliteitsbestrijding te effectueren.⁵⁰² In de toekomst komt er wellicht enige verandering in deze situatie.

In het wetsvoorstel over de reorganisatie van het Openbaar Ministerie werd bepaald dat de officier van justitie voortaan samen met de hoofden van de Police nationale en Gendarmerie zou overleggen over de middelen en personeel die nodig zijn om op lokaal niveau de landelijke prioriteitstelling uit te voeren.⁵⁰³ Deze bepaling is echter niet naar een ander wetsvoorstel overgeheveld toen de reorganisatie van het Openbaar Ministerie begin 2000 tot stilstand kwam.

8.2 Nederland

8.2.1 *Beheer van de politie*

In het Nederlandse politiebestel van regiokorpsen ligt het beheer op decentraal niveau, bij de korpsbeheerder. De korpsbeheerder wordt bijgestaan door de korpschef en legt verantwoording af aan het regionale college. Het regionale college bestaat uit de korpsbeheerder, burgemeesters en de hoofdofficier van justitie.⁵⁰⁴ De hoofdofficier van justitie heeft een aantal bevoegdheden bij het beheer van het korps. Hij stelt samen met de korpsbeheerder de ontwerpbeleidsstukken voor het beheer van het korps vast en heeft bij de definitieve vaststelling in het regionale

⁵⁰² Het gaat vooral om opsporingscapaciteit gekoppeld aan bepaalde rechetaken.

⁵⁰³ Een voorgesteld, inmiddels verlaten art. 41 CPP-nieuw.

⁵⁰⁴ Zie Elzinga, 1999, pp. 47-53.

college een dubbel instemmingsrecht.⁵⁰⁵ De wet stelt vast dat de korpsbeheerder, korpschef en hoofdofficier regelmatig met elkaar overleggen over het beheer. Ook verschaffen zij elkaar de nodige inlichtingen.⁵⁰⁶

De minister van Binnenlandse Zaken vervult geen bepalende rol in het beheer van de politie: hij verstrekt een jaarlijkse bijdrage aan de politiekorpsen en oefent verschillende vormen van toezicht uit.⁵⁰⁷ Dit is anders bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), dat wel integraal wordt beheerd door de minister van Binnenlandse Zaken.⁵⁰⁸

Handhaving van de openbare orde

Ook in Nederland vindt een overloop van bevoegdheden plaats tussen het beheer van de politie en de handhaving van de openbare orde. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente.⁵⁰⁹ De politie staat indien zij optreedt ter handhaving van de openbare orde onder zijn gezag.⁵¹⁰ Tegelijkertijd is de burgemeester van de grootste gemeente van een politieregio ook de korpsbeheerder⁵¹¹; de andere burgemeesters nemen zitting in het regionaal college. Dit betekent dat de burgemeester altijd de mogelijkheid heeft om zijn gezag kracht bij te zetten via het beheer van de politie.

8.2.2 Beheer of medezeggenschap door de minister van Justitie

Op grond van het gezagsdualisme bepalen in Nederland op regeringsniveau de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken zoveel mogelijk gezamenlijk het beleid van de politie. Ze stellen bijvoorbeeld samen het politiebudget vast. Ook de benoeming van de korpschefs van de politiekorpsen en de oprichting van nieuwe politiediensten komen in overleg tot stand.⁵¹² De minister van Justitie heeft de bevoegdheid om in bijzondere gevallen aanwijzingen te geven ten aanzien van personeel en middelen ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.⁵¹³

Waar in Frankrijk gepoogd wordt de minister van Justitie meer zeggenschap te geven, doet zich op het moment in Nederland eerder een ontwikkeling in tegenovergestelde

505 Zie Elzinga, 1999, pp. 55-58.

506 Art. 27 Pw.

507 Zie met name artt. 44-48, 53a Pw.

508 Ook het deels overvloeien van het gezag over het KLPD van de minister van Justitie naar de hoofdofficier van justitie van het Landelijk parket. Zie o.a. artt. 38c, 41a Pw.

509 Art. 172 Gemeentewet.

510 Art. 12 Pw.

511 Elzinga, 1999, pp. 49-53.

512 Zie artt. 25, 42 Pw.

513 Art. 53 lid 1 Pw; hierover Elzinga e.a., 1995, pp. 308-309.

richting voor.⁵¹⁴ Dit is onder andere af te leiden uit de overgang van het beheer over het KLPD van de minister van Justitie naar de minister van Binnenlandse Zaken, per 1 januari 2000.⁵¹⁵

Beheer van gespecialiseerde politiediensten

Voor het beheer van de in de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit gespecialiseerde politiediensten bestaan er in Nederland aparte figuren. De minister van Binnenlandse Zaken beheert het LRT.⁵¹⁶ Het centrale beheer van de kernteams ligt eveneens bij de minister van Binnenlandse Zaken, terwijl het dagelijkse beheer wordt gevoerd door de korpsbeheerder van het kernkorps. De bijdrage van de minister van Binnenlandse Zaken geschiedt echter onder de voorwaarde dat het LRT en de kernteams zich houden aan de onderzoekskeuze van het College van procureurs-generaal.⁵¹⁷

8.2.3 Beheer of medezeggenschap op regionaal en lokaal niveau

We hebben gezien dat de hoofdofficier van justitie een rol speelt bij het beheer van het regiokorps: hij heeft een aantal eigen bevoegdheden ten aanzien van het beheer van het korps. De hoofdofficier van justitie neemt op grond van zijn gezag over de politie bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde deel aan het driehoeks-overleg met de korpschef en de burgemeester-korpsbeheerder.⁵¹⁸ In het driehoeks-overleg kan in praktische zin gezag gekoppeld worden aan beheer.⁵¹⁹ In Nederland heeft de hoofdofficier van justitie dus duidelijk mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de inzet van personeel en middelen voor de opsporing.

8.3 Conclusies

Het onderzoek naar het beheer van de politie leidt tot de volgende conclusies.

- In Frankrijk is er sprake van twee landelijke politiekorpsen; in Nederland van een groot aantal regiokorpsen en een landelijk korps.
- In beide landen bestaat gezagsdualisme, maar dit wordt enigszins verschillend uitgelegd. In Frankrijk leidt het gezagsdualisme niet tot nauwe samenwerking tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie bij de criminaliteitsbestrijding.

⁵¹⁴ Zie Fijnaut, 1998b, pp. 8-9.

⁵¹⁵ Zie *Stb.* 1999, 575-576. Cachet, 1999, pp. 4-10 over het Beleidsplan Nederlandse politie 1999-2002, Kamerstukken II, 1998-1999, 26 345, nr. 1.

⁵¹⁶ Zie Regeling LRT, *Stc.* 1995, nr. 220.

⁵¹⁷ Regeling kernteams, *Stc.* 1999, nr. 121, art. 11 lid 4.

⁵¹⁸ Art. 14 Pw.

⁵¹⁹ Art. 27 Pw.

- Zowel in Frankrijk als Nederland is er op punten in het bestel sprake van een overloop van beheer en gezag over de politie bij de handhaving van openbare orde. Dit geldt voor de Franse prefect, de Nederlandse burgemeester en, op centraal niveau, voor de Franse minister van Binnenlandse Zaken.
- Als gevolg van het Nederlandse politiebestel ligt het zwaartepunt op het gebied van beheer niet op centraal niveau, zoals in Frankrijk, maar op regionaal niveau.
- De Nederlandse hoofdofficier van justitie heeft bevoegdheden bij het beheer van het regiokorps en kan zo invloed uitoefenen op het beheer van de politie en de inzet van middelen en personeel. Dit is in Frankrijk niet het geval.
- Er bestaat in Frankrijk geen overlegvorm die vergelijkbaar is met het Nederlandse driehoeksoverleg.

Centralisatie bij de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit

In dit hoofdstuk onderzoeken we de centralisatie van beleidsontwikkeling, coördinatie en toetsing van ingrijpende opsporingsmethoden bij de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit.

Ik hanteer de term 'opsporingsmethoden' in plaats van 'opsporingsbevoegdheden' als ik (mede) doel op opsporingsmethoden die in Frankrijk of Nederland niet in de wet geregeld zijn.

9.1 Frankrijk

9.1.1 Beleidsontwikkeling

De reorganisatie van het Franse Openbaar Ministerie bevestigt het beginsel dat alle beleidsontwikkeling op het gebied van de opsporing en vervolging geschiedt door de minister van Justitie.⁵²⁰ Richtlijnen met betrekking tot het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden worden voorbereid en uitgevaardigd door het ministerie van Justitie. De beleidsontwikkeling voor de opsporing geschiedt bij de Franse evenknie van het Nederlandse Directoraat-generaal Rechtshandhaving, de DACG. Het uitgangspunt bij beleidsontwikkeling ter bestrijding van verschillende vormen van criminaliteit is overleg op regeringsniveau. Sinds twee jaar is dit overleg geïnstitutionaliseerd met de oprichting van de CSI⁵²¹, waarin de minister van Justitie en de ministers van Binnenlandse Zaken, Defensie en Financiën onder leiding van de Franse premier werken aan een geïntegreerd veiligheidsbeleid.⁵²² De CSI bepaalt ook de aandachtsgebieden voor de opsporing en vervolging. De minister van Justitie werkt deze prioriteiten verder uit. Tot nu toe is in de CSI nog niet gesproken over zware en georganiseerde criminaliteit.⁵²³

520 Af te leiden uit art. 20 Const.; minister Guigou in Assemblée nationale, 22-06-1999.

521 Zie 'Relevé de décisions du Conseil de sécurité intérieure', 27-01-1999 en 06-12-1999 (stukken Premier ministre).

522 Aangevuld met andere ministers, naar gelang de onderwerpen die besproken worden hier aanleiding toe geven.

523 Najaar 2000.

Binnen het kader van het regeringsbeleid en de landelijke prioriteiten kan in beperkte mate accentuering plaatsvinden op regionaal en lokaal niveau.

Op regionaal en lokaal niveau wordt de criminele politiek van de regering uitgewerkt, onder andere in de PDS.⁵²⁴ De bestrijding van georganiseerde criminaliteit maakt geen deel uit van dergelijke regionale besluitvorming.

Met betrekking tot de beleidsontwikkeling inzake de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit heeft de DACG contact met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Defensie en met de DCPJ.⁵²⁵ De belangrijkste informatie moet echter komen van het Openbaar Ministerie. Op grond van de inlichtingenplicht moeten de procureurs-generaal jaarlijks rapporteren over de opsporing en vervolging in hun ressort (2.6.7).⁵²⁶ Op verzoek van het ministerie van Justitie moeten de procureurs-generaal bovendien rapporteren over de opsporing en vervolging van een bepaalde soort criminaliteit in hun ressort.

Voor het opstellen van deze rapporten zouden de parketten-generaal over een goede informatiehuishouding moeten kunnen beschikken en specifieke expertise moeten bezitten om de gegevens over de criminaliteitsbestrijding te analyseren.⁵²⁷ Op het moment is dit nog niet het geval.

9.1.2 *Coördinatie van de opsporing*

De Franse procureurs-generaal komen enige malen per jaar bij elkaar in de Conférence des procureurs généraux. Dit samenzijn levert weinig tastbare besluitvorming op, omdat het elke formele status ontbeert. Ditzelfde geldt in beginsel voor de regionale clusters waarin meerdere procureurs-generaal met elkaar overleggen. Vanwege het ontbreken van centrale organen binnen het Openbaar Ministerie neemt het ministerie van Justitie de landelijke coördinatie van de opsporing op zich. De DACG kan als enige een verband leggen tussen onderzoeken die lopen op verschillende plaatsen in Frankrijk; voorbeelden zijn onderzoek naar valsmunterij, drugshandel en georganiseerde kunstroof.

Binnen de DACG is geen grote structuur verbonden aan de uitoefening van deze taken. Het Bureau de la lutte contre la criminalité organisée bestaat slechts uit enkele leden; magistraten, net als de meeste beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie (2.4.2).

524 Zie hierover Lemesle en Pansier, 1998, pp. 58-60.

525 Deze partijen nemen deel aan werkgroepen met een bepaald beleidsthema.

526 Zie art. 37-2 lid 2 CPP-nieuw.

527 Ministère de la Justice, 1999a, p. 4.

Het ontbreken van een centraal orgaan binnen het Openbaar Ministerie om de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit te coördineren staat in schril contrast met de organisatie van de politie. De DCPJ is speciaal in het leven geroepen voor een landelijke coördinatie van de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit. Meer nog dan van het ministerie van Justitie is het Franse Openbaar Ministerie dus afhankelijk van de politie bij de coördinatie van onderzoek.

Er gaan in Frankrijk wel stemmen op om per ressort de aanpak van georganiseerde criminaliteit neer te leggen bij de procureur-generaal: deze zou politiediensten en de Zwacri-officieren van de arrondissementsparketten om zich heen kunnen verzamelen.⁵²⁸ Dit lijkt een noodzakelijke eerste stap voor het Openbaar Ministerie als het zelf een grotere rol wil gaan spelen bij de coördinatie van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Er is één uitzondering op het geschetste model: het Openbaar Ministerie in Parijs heeft een landelijke concurrente competentie voor de opsporing en vervolging van terrorisme.⁵²⁹ Het is mogelijk dat de toenemende specialisatie in de opsporing en vervolging in de nabije toekomst tot een zekere centralisatie in de coördinatie gaat leiden. De pôles économiques et financiers zijn hier een eerste voorbeeld van (3.4.2).

Positie rechter-commissaris

De rechter-commissaris neemt in de coördinatie van de opsporing een eigenaardige positie in. Terwijl hij soms in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek een onderzoek leidt met landelijke vertakkingen, beschikt de rechter-commissaris zelf niet over een overzicht van de criminaliteitsbestrijding.⁵³⁰ In de praktijk lost de rechter-commissaris dit op door voor het betreffende onderzoek een gespecialiseerde politiedienst te kiezen die wel een goed overzicht heeft, zoals een office central.

De problemen in de coördinatie van dit soort onderzoeken zijn legio, zo blijkt uit interviews. Bij gebrek aan een vaste structuur moet de rechter-commissaris voor elk onderzoek ad hoc een organisatievorm bedenken.⁵³¹ De falende gerechtelijke indeling speelt hier ook een rol (2.6.4). Zo kent de Côte d'Azur – met zijn problemen

528 Interventies van J-P. Dintilhac en F. Falletti tijdens een congres over de Gendarmerie nationale, 12-10-1998 te Parijs, in: La Gendarmerie nationale, 2000, pp. 102-103.

529 Het Openbaar Ministerie in Parijs heeft een 'concurrente bevoegdheid' inzake terrorisme, zie art. 706-17 jo 706-18 CPP.

530 Zie in dit verband o.a. Ministère de la Justice, 1999a, p. 4.

531 Dit is blijkens mijn dossierstudie bijvoorbeeld het geval bij zaken van grootschalige kunst- en antiek-diefstal.

op het vlak van georganiseerde criminaliteit – acht arrondissementen, en in elk afzonderlijk arrondissement buigen rechters-commissarissen zich over de strafbare feiten die er zijn gepleegd. De politie beschikt over een veel beter beeld: de DRPJ van Marseille is competent in het hele gebied.

9.1.3 *Toetsing van het gebruik van ingrijpende opsporingsmethoden*

De toetsing van ingrijpende opsporingsmethoden door de top van het Openbaar Ministerie of de minister van Justitie is in Frankrijk niet expliciet geregeld. Er bestaan ook geen aparte organen die zich met deze toetsing bezighouden. We hebben hierboven gezien dat er in het kader van de coördinatie van de opsporing overleg plaatsvindt tussen het ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie. Het ministerie van Justitie geeft juridisch-technisch advies en maakt analyses van jurisprudentie over het gebruik van opsporingsmethoden. Hoewel nergens expliciet overleg of toetsing is voorgeschreven, zal het ministerie van Justitie dus toch in een aantal gevallen de mogelijkheid hebben om een oordeel te geven over het gebruik van ingrijpende opsporingsmethoden. Deze toetsing kent echter een belangrijke restrictie. Het ministerie zal wel een advies kunnen geven, maar een dwingend oordeel lijkt onmogelijk omdat dit in strijd zou zijn met het beginsel dat de minister van Justitie geen aanwijzingen meer geeft in concrete zaken.

Het Franse ministerie van Justitie hanteert als criteria bij de toetsing van ingrijpende opsporingsmethoden het belang van effectiviteit van de opsporing, de integriteit van de opsporing en de veiligheid van betrokkenen. De controle van het parlement op de methoden heeft als criterium veel minder gewicht. Het parlement bemoeit zich zelden of nooit met concrete zaken van zware en georganiseerde criminaliteit, laat staan met de opsporingsmethoden.

De procureurs-generaal nemen geen zelfstandige positie in met betrekking tot de toetsing van ingrijpende opsporingsmethoden.

De top van de Franse politie (Police nationale of Gendarmerie nationale) zal vaak op de hoogte zijn van het gebruik van ingrijpende opsporingsmethoden. Toch gelden ook hier geen verplichte toetsingsprocedures. Kennis van de toepassing van de methoden ontstaat doordat ze worden gebruikt in belangrijke onderzoeken van de offices centraux of divisies van de DCPI, of omdat bijvoorbeeld een beroep wordt gedaan op de dienst technische ondersteuning en infiltratie van de DCPJ (SCOAT).

De positie van de rechter-commissaris

De mogelijke bemoeienis van het ministerie van Justitie en de top van het Openbaar Ministerie met opsporingsmethoden kent in Frankrijk een heel belangrijke relative-

ring: tijdens het gerechtelijk vooronderzoek beslist niet de officier van justitie maar de rechter-commissaris over de toepassing van ingrijpende opsporingsmethoden.

9.2 Nederland

9.2.1 Beleidsontwikkeling

In Nederland is de afgelopen jaren de beleidsontwikkeling omtrent de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit bijna geheel komen te liggen bij het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft na de IRT-affaire en de Enquêtecommissie opsporingsmethoden, als reactie op de geconstateerde tekortkomingen in het landelijke beleid, de zaken ter hand genomen en daar van de minister van Justitie ook de ruimte voor gekregen.⁵³² Het College van procureurs-generaal stelt onder andere richtlijnen en instructies op met betrekking tot het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Het College van procureurs-generaal laat zich inzake de beleidsvorming onder andere adviseren door de Coördinatiecommissie zware criminaliteit (CC Zwacri).⁵³³ Het Landelijk Parket heeft een belangrijke beleidsondersteunende functie. Beleids-thema's worden overigens vaak uitgewerkt in werkgroepen bestaande uit leden van Openbaar Ministerie, politie en ministerie van Justitie.

Het College van procureurs-generaal bepaalt in overleg met de minister van Justitie de prioriteiten in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. In de praktijk is de rol van het ministerie van Justitie hier de afgelopen jaren zeer beperkt. De kernteams krijgen van het College van procureurs-generaal aandachtsgebieden toegewezen.

9.2.2 Coördinatie van de opsporing

De coördinatie van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit wordt verzorgd door het College van procureurs-generaal. Het Landelijk Parket vervult eveneens een belangrijke rol op grond van zijn verschillende taken en de landelijke officieren van justitie die er werkzaam zijn⁵³⁴; hetzelfde geldt voor de organen die bij het Landelijk Parket zijn ondergebracht, zoals de CTC, de weegploeg en de Helpdesk Bob.

532 Zie Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996a, p. 266.

533 Deze bestaat uit de procureur-generaal die in het College de portefeuille georganiseerde criminaliteit behartigt en de hoofdofficieren verantwoordelijk voor LRT en kernteams. De commissie wordt aangevuld met adviserende leden uit de kring van korpschefs, CRI, Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en) en het ministerie van Justitie.

534 Zie Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden, 1998-1999, pp. 158-159.

De keuze van de onderzoeken die de kernteams en het LRT gaan verrichten komt tot stand op basis van de Instructie prioriteitstelling kernteams.⁵³⁵ De procedure loopt via de eigen gezagsstructuur van het kernteam (die bij elk kernteam verschilt) via de weegploeg en de CC Zwacri naar het College van procureurs-generaal.⁵³⁶

In de Nederlandse politieorganisatie is de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit niet centraal geregeld.⁵³⁷

Opvallend is in vergelijkend perspectief ook de splitsing tussen landelijke analyse van de criminaliteit door de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) en operationeel onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit op landelijk niveau (kernteams). Deze situatie is enigszins veranderd door de recente samenvoeging van verschillende diensten binnen het KLPD in een Divisie recherche.⁵³⁸

De kernteams en het LRT verrichten ieder afzonderlijk op hun eigen aandachtsgebied landelijk onderzoek. De strafzaken die uit het onderzoek van het LRT voortkomen kunnen door de officieren van justitie van het Landelijk Parket zelf vervolgd worden.⁵³⁹ Voor deze strafzaken is een concurrente competentie voor de rechtbank van Rotterdam geregeld.⁵⁴⁰

Bij onderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit verricht door de Divisies zware criminaliteit van de regionale politiekorpsen spelen noch het College van procureurs-generaal noch het Landelijk Parket een directe rol. De onderzoekskeuze komt tot stand in overleg tussen politie en het lokale Openbaar Ministerie; vaak bestaat hier een aparte procedure voor. Onder andere dankzij de verplichte aanmelding van ingrijpende opsporingsmethoden ter toetsing bij de CTC ontstaat er ook hier in zekere zin landelijke coördinatie van de opsporing.

9.2.3 *Toetsing van het gebruik van ingrijpende opsporingsmethoden*

In het verleden bemoeiden de procureurs-generaal zich in Nederland niet of nauwelijks met het gebruik van opsporingsmethoden. Na de IRT-affaire is het tegenovergestelde het geval geworden. De CTC werd opgericht met de taak te voorzien in toetsing of registratie van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en het maken van richtlijnen voor het gebruik van dergelijke opsporingsbevoegdheden. Tegenwoordig geldt de beslissing van de CTC in toetsingszaken als advies aan het

535 Instructie College van procureurs-generaal, Den Haag 30-07-1999.

536 Over deze procedure Gooren e.a., 1998, pp. 33-45.

537 Zie hierover Fijnaut, 1998b, pp. 4-9 en Knigge, 1999, p. 16.

538 Kamerstukken II, 26 269, nr. 31, p. 10.

539 Ook officieren van justitie verbonden aan andere kernteams gaan zelf zaken vervolgen.

540 Zie artt. 148a jo 9 lid 2 Sv.

Figuur 1: Centralisatie in Nederland en Frankrijk

| | Nederland | Frankrijk |
|--|---|---|
| beleidsontwikkeling | College van procureurs-generaal; CC Zwacri, Landelijk parket | Ministère de la Justice; CSI, procureurs-generaal |
| coördinatie | College van procureurs-generaal; CC Zwacri, weegploeg | Ministère de la Justice; DCPJ |
| toetsing ingrijpende opsporings- methoden | College van procureurs-generaal; CTC | Ministère de la Justice; DCPJ (in praktijk vaak op de hoogte) |

College van procureurs-generaal, dat zelf de definitieve beslissing neemt. Hoewel de Wet BOB de officier van justitie de bevoegdheid geeft het gebruik van ingrijpende opsporingsbevoegdheden te bevelen, zal hij zich eerst via de hoofdofficier van justitie tot de CTC en het College moeten wenden.⁵⁴¹

Dit geldt onder andere voor de volgende opsporingsbevoegdheden: infiltratie, burgerinfiltratie, opnemen van vertrouwelijke communicatie (wanneer hier een woning voor moet worden betreden), doorlaten van personen, doorlaten van schadelijke stoffen en gevaarlijke voorwerpen en toezeggingen aan getuigen. Verder geldt het in een aantal omstandigheden voor verkennend onderzoek.

De Tweede Kamer heeft via moties afgedwongen dat ook de minister van Justitie op de hoogte wordt gesteld van voornemens om bepaalde ingrijpende opsporingsbevoegdheden te gebruiken; dit geldt voor het doorlaten van schadelijke of gevaarlijke goederen⁵⁴², het doorlaten van personen⁵⁴³ en het gebruik van een burgerinfiltrant.⁵⁴⁴

9.3 Conclusies

De volgende conclusies gelden met betrekking tot het kader van de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit.

- In Nederland vindt op het gebied van de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit meer centralisatie plaats dan in Frankrijk.
- De centralisatie van taken en bevoegdheden concentreert zich in Nederland bij het Openbaar Ministerie, in Frankrijk bij het ministerie van Justitie en de DCPJ.

⁵⁴¹ Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden, 1998-1999, p. 172.

⁵⁴² Kamerstukken II, 1998-1999, 25 403, nrs. 16, 27; artt. 126ff, 140a Sv. jo 131 lid 5 RO.

⁵⁴³ Kamerstukken II, 1998-1999, 25 403, nrs. 30 en 35.

⁵⁴⁴ Kamerstukken II, 1998-1999, 25 403, nr. 16.

- De reorganisatie van het Openbaar Ministerie heeft in Nederland, in tegenstelling tot de situatie in Frankrijk, de fundamenteën voor de centralisatie neergezet; er is op deze fundamenteën een omvangrijk bouwwerk verzezen.
- De individuele officier van justitie moet als gevolg van de centralisatie van de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit in Nederland, gezien de positie van het College van procureurs-generaal, meer aan zeggenschap inboeten dan in Frankrijk.
- De rechter-commissaris valt zowel in Frankrijk als in Nederland buiten de centralisatie; de gevolgen hiervan voor de reikwijdte van de centralisatie verschillen naar gelang de rol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek.

Sturing en controle in algemene zin

De basis voor de sturing en controle in een concreet opsporingsonderzoek wordt gevormd door een aantal algemene rechtsfiguren. In Nederland gaat het hierbij om het *gezag* en het *toezicht* dat het Openbaar Ministerie op de politie uitoefent.⁵⁴⁵ In Frankrijk bestaat naast dit gezag en toezicht ook nog *justitiële disciplinaire controle* door de Chambre d'Instruction.

10.1 Frankrijk

In Frankrijk wordt de politie in haar 'opsporingstaak' gestuurd door de officier van justitie.⁵⁴⁶ De procureur-generaal oefent toezicht uit en de Chambre d'Instruction controleert de opsporing door op te treden als disciplinaire rechter voor opsporings-ambtenaren.⁵⁴⁷

De vraag is welke handelingen van de politie in Frankrijk precies onder 'opsporing' vallen.⁵⁴⁸

Opsporingsbegrip

In Frankrijk wordt een ruim opsporingsbegrip gehanteerd. In wetgeving en jurisprudentie wordt nergens de eis gesteld dat er een concrete verdenking van een strafbaar feit ten grondslag moet liggen aan het instellen van een opsporingsonderzoek. Het ruime opsporingsbegrip heeft zodoende tot gevolg dat in beginsel elke onderzoeks-handeling van de politie in het kader van de opsporing van strafbare feiten⁵⁴⁹ binnen de reikwijdte van het vooronderzoek valt. Dit zou betekenen dat onderzoek met een proactief karakter⁵⁵⁰ in Frankrijk ook in het geheel onder de enquête préliminaire zou vallen. Deze interpretatie van het opsporingsbegrip behoeft op grond van mijn onderzoek nuancering. In Frankrijk wordt van oudsher⁵⁵¹ een onderscheid gemaakt tussen een politieke fase en een justitiële fase in het onderzoek, waarbij de politieke fase onder andere het runnen van informanten en het doen van verkennend onderzoek beslaat. Deze politieke fase valt nadrukkelijk buiten het opsporingsonderzoek; naar

545 Op basis van de artt. 13, 19 Pw. en artt. 140, 148 Sv.

546 Artt. 12 en 41 lid 1 CPP.

547 Zie art. 13 CPP.

548 Angevin, 1994, p. 178.

549 Af te leiden uit art. 14 CPP.

550 In Frankrijk is het begrip 'proactief onderzoek' nagenoeg onbekend. Slechts één auteur probeert het op de Franse opsporingspraktijk toe te passen: Pradel, 1998.

551 Tot 1958 was het opsporingsonderzoek niet geregeld. Matsopoulou, 1996, pp. 145-151.

Nederlands recht is dat eigenlijk niet anders.⁵⁵² Het onderscheid tussen verschillende fasen is vaak ook moeilijk te bepalen, omdat de meeste gespecialiseerde politiediensten zich zowel bezighouden met vormen van tactisch onderzoek als met CIE-activiteiten. Onduidelijkheid bestaat er blijkens interviews ook omdat de politie zelf een opsporingsonderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit kan beginnen en pas in een later stadium de officier van justitie hiervan op de hoogte hoeft te brengen.⁵⁵³

10.1.1 Het gezag van de officier van justitie

De procureur de la République heeft op grond van de artikelen 12 en 41 CPP gezag over de politie in haar opsporingstaak.

Overleg met de politie

In de meeste arrondissementen bestaan meerdere vormen van periodiek overleg tussen de hoofdofficier van justitie, officieren van justitie en de verschillende politiekorpsen. In dit overleg worden gebeurtenissen in het arrondissement doorgenomen. Ook wordt er gesproken over nieuwe regelgeving en jurisprudentie.

Gespecialiseerde politiediensten

In Frankrijk wordt het gezag over gespecialiseerde politiediensten, vergelijkbaar met de Nederlandse kernteams, vanuit de normale structuur van het Openbaar Ministerie uitgeoefend op grond van relatieve competentie. Deze politiediensten – denk aan de offices centraux bij de DCPJ of de brigades van de Préfecture de Police de Paris – hebben dus geen aparte teamofficier.

De belangrijkste reden hiervoor is, volgens medewerkers van het ministerie van Justitie en leden van het Openbaar Ministerie, de vijandigheid van de politie en het ministerie van Binnenlandse zaken tegen deze figuur. Maar ook officieren van justitie verschillen van mening of het aanstellen van een teamofficier wenselijk is. Sommige officieren van justitie zijn bang dat ze zich te veel zouden moeten mengen in het onderzoek en zodoende hun onafhankelijke positie ten opzichte van de politie zouden verliezen.

Ook gezien de polarisatie tussen politie en justitie is 'justitiële leiding' van een kernteam ondenkbaar (2.5.5).

⁵⁵² Geen opsporing, maar wel strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dus onder het gezag van de officier van justitie op grond van art. 2 jo 13 Pw.

⁵⁵³ Zie in deze zin ook Decocq e.a., 1998, p. 43.

Politiechefs reageren in interviews verdeeld op de mogelijkheid van een teamofficier. Een enkele is positief: aangezien door de Franse kernteams (DCPJ) veelal landelijk wordt gewerkt zou de teamofficier onderzoeken die als 'enquête d'initiative' zijn gestart bij de relatief competente officier van justitie en rechter-commissaris kunnen introduceren. Ook zou hij de procedurele aspecten van de onderzoeken van de politiedienst kunnen controleren.

Enigszins vooruitstrevende Franse oplossingen – aangedragen vanuit de politie – om tot meer sturing van de kernteams te komen concentreren zich op het groeperen van politiediensten, BOD-en en het *Bureau de lutte contre la criminalité organisée* van het ministerie van Justitie in een overlegstructuur. Ook wordt gedacht aan clusters op ressortniveau met deelneming van het Openbaar Ministerie, maar het overleg vindt in dit model alleen plaats op grond van territoriale bevoegdheid, dus in beginsel op ad hoc-basis, over concrete zaken.⁵⁵⁴

Als gevolg van het ontbreken van een teamofficier komt onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit in Frankrijk pas op een later moment onder de controle van een officier van justitie. Het Openbaar Ministerie is ook afwezig bij de selectie en voorbereiding van 'enquêtes d'initiative' van de onderdelen van de DCPJ en de brigades van de Préfecture de Police de Paris.

Wel zorgt de toenemende specialisatie binnen het Openbaar Ministerie ervoor dat bepaalde soorten onderzoek altijd geleid worden door dezelfde officieren van justitie. Maar deze figuur wordt begrensd door de relatieve competentie van de officier van justitie: richt het onderzoek van een gespecialiseerde politiedienst zich op strafbare feiten buiten het arrondissement, dan wendt de dienst zich tot de daar competente officier van justitie.

De afwezigheid van teamofficiëren heeft wellicht ook te maken met het feit dat de rechter-commissaris in Frankrijk het grootste deel van het vooronderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit leidt, als gevolg van de kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek (11.1.2, 13.1.2).

Een uitzondering op de relatieve competentie bestaat er in de eerder aangehaalde landelijke concurrente competentie voor het Openbaar Ministerie in Parijs inzake terrorisme. Hier is overigens alleen sprake van landelijk coördinerende officieren van justitie, die niet verbonden zijn aan een gespecialiseerde politiedienst.

554 Gravet en Garabiol, 2000, pp. 46-50.

Speciale officieren van justitie in verband met sturing en controle

In Frankrijk bestaan er binnen de arrondissementsparketten geen officieren van justitie die specifiek zijn aangesteld om de kwaliteit van de opsporing en de inzet van bijzondere opsporingsmethoden te controleren, zoals de recherche-officier van justitie in Nederland. Aangezien de CIE-activiteiten van de politie niet onderscheiden worden en niet onder het gezag van de officier van justitie vallen, bestaan er geen CIE-officieren van justitie.

10.1.2 Het toezicht van de procureur-generaal

De procureur-generaal is belast met het toezicht op de politie in de opsporing. Hij heeft hiertoe een bevelsbevoegdheid ten aanzien van alle opsporingsambtenaren.⁵⁵⁵ Om ervoor te zorgen dat deze taak ook feitelijke invulling krijgt, heeft de Franse wetgever de procureur-generaal een aantal instrumenten gegeven om zijn toezicht uit te oefenen.⁵⁵⁶ Ook wordt op een aantal plaatsen in de wet zijn taak extra benadrukt, met name bij de enquête préliminaire.⁵⁵⁷

Habilitation

De procureur-generaal verleent hogere politiefunctionarissen van de Police nationale en de Gendarmerie nationale hun opsporingsbevoegdheid in hun status als OPJ (2.4.1).⁵⁵⁸ Een belangrijk gevolg van deze *habilitation* is dat de procureur-generaal elke officier de police judiciaire zijn opsporingsbevoegdheid – eventueel tijdelijk – ook weer kan ontnemen.⁵⁵⁹

Tot het verlenen van de opsporingsbevoegdheid aan politiefunctionarissen die werkzaam zijn bij de DCPJ is de procureur-generaal van Parijs bevoegd.

Notation

In het verlengde van de habilitation beoordeelt de procureur-generaal jaarlijks het functioneren van de officiers de police judiciaire.⁵⁶⁰ Hiertoe verzamelt de hoofd-officier van justitie de benodigde informatie bij officieren van justitie en rechters-commissarissen die met de betrokken opsporingsambtenaar hebben gewerkt. Directe gevolgen van de notation zijn nauwelijks waarneembaar. Waardering van de kant van justitie is voor een opsporingsambtenaar heel mooi, maar hij is toch

555 Artt. 13 en 38 CPP.

556 Zie Lemonde, 1975, pp. 94-103.

557 Art. 75 CPP.

558 Zie art. 16 CPP.

559 Hiervoor bestaat een aparte procedure, met de mogelijkheid van beroep bij een commissie bij het Cour de Cassation; zie artt. 16-1 tot en met 16-3 CPP.

560 Art. 19-1 CPP.

afhankelijk van zijn eigen hiërarchie voor promotie, salarisverhoging en aantrekkelijke opdrachten.⁵⁶¹

In de praktijk blijken er gebreken aan de notation te kleven. In grote steden komt de hoofdofficier van justitie er nauwelijks toe om alle informatie te verzamelen voor de beoordeling. Uit interviews blijkt bijvoorbeeld dat het Openbaar Ministerie in Parijs te veel beoordelingen moet verzorgen.

10.1.3 *Justitiële disciplinaire controle*

De Chambre d'Instruction heeft de taak op te treden als disciplinaire rechter voor opsporingsambtenaren. Ze kan daartoe worden geadieerd door de procureur-generaal, maar kan ook ambtshalve een procedure beginnen.⁵⁶² De controle geldt voor alle opsporingsambtenaren.

In de chronologie van sancties die volgen op het omstreden handelen van een opsporingsambtenaar zal de controle van de Chambre d'Instruction normaal gesproken helemaal aan het einde komen.⁵⁶³ De procureur-generaal zal meestal al de habilitation hebben ingetrokken. En vaak zal daarvoor al een disciplinaire sanctie door de eigen hiërarchie aan de politiefunctionaris zijn opgelegd, bijvoorbeeld overplaatsing naar een andere functie. De vraag is wat dan de toegevoegde waarde van de controle van de Chambre d'Instruction nog is. Deze controle lijkt vooral van nut te zijn voor situaties waarin politie en justitie het fundamenteel met elkaar oneens zijn over het handelen van een opsporingsambtenaar en de vertrouwensrelatie is geschonden. Van een recent arrest van de Chambre d'Instruction is een duidelijk signaal uitgegaan naar de opsporingspraktijk.⁵⁶⁴

In de *zaak Foll* veroordeelde de Chambre d'Instruction het gelijknamige hoofd van de Parijse recherche, omdat hij aan agenten de opdracht had gegeven om een rechter-commissaris hulp te weigeren bij een doorzoeking die deze wilde verrichten bij de burgemeester van Parijs. De Chambre d'Instruction ontnam het hoofd van de recherche zijn opsporingsbevoegdheid voor een periode van zes maanden. In de opsporingspraktijk is niet iedereen even blij met het arrest. Geïnterviewde officieren van justitie en rechters-commissarissen vinden dat ook de gewone agenten die weigerden de opdracht van de rechter-commissaris uit te voeren hadden moeten worden gestraft: iedere agent heeft te voldoen aan een verzoek tot bijstand.⁵⁶⁵

561 Hiertegen het Décret nr. 98-1203 van 28-12-1998, JO 29-12-1998, p. 19735.

562 Eventueel op eigen verzoek van de president van de Chambre d'Instruction.

563 De procureur-generaal heeft geen procedure nodig om de habilitation in te trekken.

564 CRIM. 26-02-1997, D. 1997, jur. pp. 297-302 met noot Pradel.

565 Art. 14 CPP, art. 19 Code de déontologie de la Police nationale, Décret van 18-03-1986, nr. 86-592.

10.1.4 Inspectiediensten

In Frankrijk hebben Police nationale en Gendarmerie nationale ieder hun eigen inspectie: bij de Police nationale bestaat de *Inspection générale de la police judiciaire* (IGPN)⁵⁶⁶, bij de Gendarmerie nationale de *Inspection technique de la Gendarmerie nationale*. De Préfecture de Police de Paris heeft een eigen inspectie die optreedt in plaats van de IGPN, de *Inspection générale des services* (IGS). De inspecties kunnen zowel werken in opdracht van hun eigen hiërarchie als in dienst van de officier van justitie en rechter-commissaris.⁵⁶⁷

Sinds de Wet van 15 juni 2000 is het mogelijk dat de IGSJ van het ministerie van Justitie samen met een politie-inspectiedienst onderzoek doet. De IGSJ moet hiertoe opdracht krijgen van de minister van Justitie.

Over de exacte procedure en de aard van samenwerking tussen deze diensten valt nog weinig te zeggen. Er is najaar 2000 nog maar één geval bekend waarin de IGSJ van de minister van Justitie een onderzoeksoopdracht ontving. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een gezamenlijk (ongepubliceerd) rapport van de IGPN en de IGSJ.⁵⁶⁸ Een geïnterviewde officier van justitie gaf aan niet te geloven dat de IGSJ iets aan het onderzoek door de politie-inspectiediensten zou kunnen toevoegen. Officieren van justitie vrezen volgens haar ook dat misstanden bij de politie door de IGSJ zullen worden uitgelegd als het gevolg van nalatige sturing en controle door de officier van justitie.

10.1.5 Andere vormen van controle

Hiërarchische controle

De hiërarchische controle binnen de Police nationale en de Gendarmerie nationale vindt haar grondslag in de ambtsinstructies van beide korpsen.⁵⁶⁹

De basis voor het handelen van een politiefunctionaris van de Police nationale is de *Code de déontologie*.⁵⁷⁰ De leden van de Gendarmerie nationale moeten conform de eisen van het *Décret de la Gendarmerie nationale* handelen.⁵⁷¹ Aangezien ze beroepsmilitair zijn, geldt voor hen het militaire tuchtrecht.

566 De IGPN houdt zich ook bezig met rapportage over het functioneren van de Police nationale, bijvoorbeeld rond de implementatie van de *Police de proximité*.

567 Decocq e.a., 1998, pp. 123-124, 150 en 153. Van de kant van justitie wordt benadrukt dat de inspecties van de verschillende politiekorpsen over het algemeen onpartijdig en onafhankelijk hun werk doen.

568 Zie *Le Monde*, 24/25-09-2000.

569 Zie uitgebreider Decocq e.a., 1998, pp. 762-769.

570 Décret van 18-03-1986.

571 Décret van 20-05-1903.

10.2 Nederland

10.2.1 *Het gezag van de officier van justitie*

Het gezag van de officier van justitie over de politie heeft een dubbele grondslag. Artikel 148 Sv. geeft de officier van justitie de leiding over het opsporingsonderzoek. De gezagsuitoefening op grond van artikel 13 Politiewet 1993 (Pw.) is ruimer, want deze betreft het optreden van de politie in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Gespecialiseerde politiediensten

Op het gebied van sturing en controle van de politie geldt in beginsel de relatieve competentie als uitgangspunt voor de gezagsuitoefening van de officier van justitie. Een uitzondering bestaat er in de figuur van landelijk coördinerende officieren van justitie.⁵⁷² Hoewel dit in de praktijk in zekere zin wel het geval is, hoeven deze coördinerende officieren van justitie niet verbonden te zijn aan een speciale politiedienst.

Deze situatie ligt anders bij de kernteams en het LRT. Om de sturing en controle op het werk van deze gespecialiseerde politiediensten te vergroten, is ervoor gekozen om aparte officieren van justitie aan deze teams te koppelen; in het geval van het LRT zelfs een apart parket.⁵⁷³

Speciale officieren van justitie in verband met sturing en controle

In Nederland zijn de CIE's bij het verzamelen van informatie onderworpen aan het gezag van speciale *CIE-officieren van justitie*. Naast het bestaan van teamofficieren zorgt ook de figuur van de CIE-officier ervoor dat in Nederland bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit de officier van justitie al in een zeer vroeg stadium gezag uitoefent. De CIE-officier van justitie oefent al ruim voor het begin van een concreet onderzoek sturing en controle uit op het werk van de politie. Als gevolg van de uitkomsten van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden is binnen de arrondissementsparketten een *recherche-officier van justitie* aangesteld, die als taak heeft de kwaliteit van de opsporing en in het bijzonder de inzet van opsporingsbevoegdheden te controleren.⁵⁷⁴ Zowel het profiel als de inhoud van de functie van deze recherche-officier van justitie zijn nog niet uitgekristalliseerd: 'de functie van de recherche-officier van justitie ontbeert iets eigens'.⁵⁷⁵

572 Bijvoorbeeld de landelijk coördinerend officier van justitie voor synthetische drugs, de landelijk coördinerend officier voor terrorismebestrijding en BVD.

573 Dit was althans de belangrijkste reden voor oprichting van het Landelijk Parket.

574 Zie *Opportuun*, 1998.

575 Zie Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden (TCEO), 1999, pp. 151-153.

Een mogelijkheid om de functie 'iets eigens' te geven bestaat erin dat de recherche-officier van justitie zich meer concentreert op de kwaliteitsbewaking van de opsporing – daarvoor wellicht enkele specifieke instrumenten krijgt, zoals de Franse procureur-generaal die bezit – en in combinatie daarmee namens de hoofdofficier van justitie de prioriteitstelling in de criminaliteitsbestrijding bepaalt.

10.2.2 *Het toezicht van het College van procureurs-generaal*

De reorganisatie van het Openbaar Ministerie heeft de taak van de procureurs-generaal om te waken over de 'richtige' opsporing⁵⁷⁶ in hun ressort doen overgaan op het College van procureurs-generaal. Het College oefent de taak voortaan landelijk uit. Hetzelfde is het geval voor het toezicht op de politie dat de procureurs-generaal toekomt op grond van de Politiewet.⁵⁷⁷ Aan het toezicht van het College van procureurs-generaal zijn, anders dan in Frankrijk, geen aparte bevoegdheden ten aanzien van de politie verbonden. Het toezicht is lange tijd meer gezien als onderdeel van de interne gezagsverhoudingen binnen het Openbaar Ministerie⁵⁷⁸ of als een voorziening waarvan incidenteel voor bijzondere omstandigheden gebruik kon worden gemaakt.⁵⁷⁹

Het College van procureurs-generaal heeft in Nederland geen bevoegdheid bij het aanwijzen van bijvoorbeeld hulpofficieren van justitie,⁵⁸⁰ maar wel bij de aanwijzing van buitengewone opsporingsambtenaren.⁵⁸¹ Een justitiële beoordeling van politie-functionarissen bestaat niet. In interviews blijkt hier ook geen behoefte aan te bestaan.

10.3 Conclusies

Het onderzoek naar de sturing en controle in algemene zin leidt tot de volgende conclusies.

- In Frankrijk wordt vastgehouden aan de relatieve competentie van de officier van justitie bij het gezag over de politie. Dit betekent onder andere dat er geen teamofficieren zijn verbonden aan gespecialiseerde Franse politiediensten. Dit heeft weer als gevolg dat de officier van justitie niet betrokken is bij de selectie en voorbereiding van onderzoeken door deze politiediensten.

576 Artt. 140 Sv.

577 Art. 19 Pw.

578 Commissie Openbaar Ministerie, 1994, p. 80.

579 Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996a, p. 251.

580 Corstens, 1995, p. 241.

581 Zie art. 142 lid 1 Sv.

- Het gezag van de Nederlandse officier van justitie is breder, omdat zijn gezag ook geldt voor handelingen van de politie waar de Franse officier van justitie geen gezag over heeft, zoals CIE-activiteiten. In Frankrijk zijn er geen CIE-officieren van justitie.
- De bevoegdheden die aan de Franse procureur-generaal gegeven zijn om zijn toezicht kracht bij te zetten, illustreren hoe in Frankrijk de sturing en controle in algemene zin wordt bekeken. De bevoegdheden betreffen randvoorwaarden voor een goede opsporing, zoals het beoordelen van het functioneren van opsporingsambtenaren (notation).
- De rol van het College van procureurs-generaal in het kader van sturing en controle is niet te vergelijken met de rol van de Franse procureur-generaal.

Sturing en controle op zaaksniveau

De officier van justitie en rechter-commissaris dragen zorg voor de sturing en controle van de politie in een concreet onderzoek. Deze sturing en controle vloeit voort uit:

- de bepaling welk orgaan in welke fase van het vooronderzoek de opsporing leidt;
- de verdeling van bevoegdheden tussen politie, officier van justitie en rechter-commissaris.

De sturing krijgt in de praktijk vorm door de wijze waarop opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen worden toegepast: door de politie zelf of door *tussenkoms*t van officier van justitie of rechter-commissaris (via bevel of machtiging). Van belang is ook hoe er verder over de voortgang van het onderzoek wordt gewaakt. We bestuderen in dit verband kort de selectie van het onderzoek, de projectvoorbereiding, de keuze van de politiedienst die het onderzoek gaat doen en de eventuele inspraak bij de beslissing over de middelen en het personeel die ingezet gaan worden.

De officier van justitie en de rechter-commissaris baseren hun controle op de melding en verslaglegging die opsporingsambtenaren van hun activiteiten maken. Ook de wijze van contact tussen de politie en de officier van justitie of rechter-commissaris in de praktijk is van belang.

11.1 Frankrijk

11.1.1 De officier van justitie

Leiding van het onderzoek

De officier van justitie leidt in Frankrijk het opsporingsonderzoek, de enquête préliminaire of de enquête de flagrance.⁵⁸²

Ontwikkeling sturing door de officier van justitie

Eind jaren '80 werd door enkele hoofdofficieren een nieuw systeem van sturing ontwikkeld: de *traitement en temps réel*. Het Openbaar Ministerie ging de politie beter sturen om een lijn te kunnen aanbrengen in de afwikkeling van zaken van kleine criminaliteit.

⁵⁸² Artt. 41, 68 en 75 CPP.

De traitement en temps réel bestaat in juridisch opzicht uit de 'herontdekking' van de verplichting die op de politie rust om de officier van justitie voldoende te informeren.⁵⁸³

De invoering van de traitement en temps réel had het paradoxale gevolg dat er in onderzoek naar georganiseerde criminaliteit ineens minder sturing was dan in onderzoek naar kleine criminaliteit. Door het stuklopen van enkele grote onderzoeken is het Openbaar Ministerie er echter van doordrongen geraakt dat ook in zaken van zware en georganiseerde criminaliteit betere sturing nodig is (13.1).

Verdeling van bevoegdheden

De opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen zijn in het opsporingsonderzoek verdeeld tussen de politie en de officier van justitie. Met betrekking tot onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit is er in Frankrijk niet veel regelgeving (2.3.7).⁵⁸⁴ We kunnen dus stellen dat de politie in Frankrijk door eigen bevoegdheden enerzijds en door het ontbreken van regelgeving op het gebied van bijzondere opsporingsmethoden anderzijds over een behoorlijke handelingsvrijheid beschikt.⁵⁸⁵

Voortgang van het onderzoek

De sturing en controle is in het Franse Wetboek van Strafvordering vooral vormgegeven in het kader van reactief onderzoek. De wet gaat ervan uit dat de officier van justitie onmiddellijk door de politie in kennis wordt gesteld van een gepleegd strafbaar feit.⁵⁸⁶ Hij kan vervolgens de lijnen uitzetten voor het onderzoek in een enquête de flagrance of enquête préliminaire.

In alle andere gevallen begint de politie zelf een onderzoek. Zoals we eerder hebben gezien is de officier van justitie in Frankrijk niet betrokken bij de selectie en projectvoorbereiding van deze onderzoeken. Door de afwezigheid van gezag over de CIE-activiteiten en het verkennend onderzoek van de politie, alsmede door het ontbreken van teamofficieren speelt dit onderzoek zich voor een deel buiten het gezichtsveld van de officier van justitie af. De officier van justitie kan pas gaan sturen als hij door de politie op de hoogte wordt gesteld van het onderzoek. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de politie de toestemming van de officier van justitie nodig heeft voor het gebruik van dwangmiddelen of de opening van een gerechtelijk vooronderzoek. Tot die tijd vindt er geen sturing plaats.

⁵⁸³ Zie uitgebreid Lemonde, 1975, p. 29.

⁵⁸⁴ Zie Pradel, 1998, p. 58.

⁵⁸⁵ Zie verder Verrest, 2000b.

⁵⁸⁶ Alleen voor ernstige delicten is een dergelijke handelwijze realistisch, zie Lemonde, 1975, pp. 31-33. Zie ook Matsopoulou, 1996, p. 155.

In de opsporingspraktijk is het sinds enige jaren regel dat de politie de officier van justitie op de hoogte stelt van een onderzoek zodra er zicht is op verdachten of zodra de strafbare feiten gekwalificeerd kunnen worden. De Wet van 15 juni 2000 heeft dit uitgangspunt bevestigd. Artikel 75-2 CPP schept de verplichting de officier van justitie in te lichten zodra er een concrete verdenking tegen een persoon in het onderzoek is.⁵⁸⁷ Bovendien mag de politie niet langer dan zes maanden zelf met een onderzoek bezig zijn zonder dat de officier van justitie op de hoogte is gesteld.

Als de officier van justitie op de hoogte wordt gebracht van een strafbaar feit, geeft hij de politie opdracht een onderzoek in te stellen. Loopt er reeds een onderzoek, dan geeft hij formeel de opdracht om met het onderzoek door te gaan.⁵⁸⁸ Ook kan hij de opening van een gerechtelijk vooronderzoek vorderen. De officier van justitie kan de termijn bepalen waarbinnen het onderzoek dat hij aan de politie heeft opgedragen moet zijn verricht. Hij heeft ook de mogelijkheid de politiedienst te kiezen die zich met het onderzoek bezighoudt.⁵⁸⁹

Indien er voor het onderzoek specifieke kennis nodig is kan door de officier van justitie worden 'opgeschaald' tot aan de DCPJ.⁵⁹⁰ Als de officier van justitie niet tevreden is over het werk van de politie (bijvoorbeeld wanneer de politie geen prioriteit aan het onderzoek verleent) kan hij eventueel een andere dienst het onderzoek laten doen.

De Réforme de la Justice wilde voortbouwen op deze wijze van sturing en controle, waarbij de officier van justitie een raamwerk bepaalt voor de opsporing. De officier van justitie had de mogelijkheid moeten krijgen om bij een onderzoek van enige omvang tezamen met het hoofd van de politie de inzet van middelen en personeel te bepalen.⁵⁹¹ Deze bepaling, die heel belangrijk had kunnen zijn voor de Franse opsporingspraktijk, is echter in het wetgevingstraject gesneuveld.⁵⁹²

Verbaliseringsplicht

In beginsel geldt in Frankrijk net als in Nederland dat de politie van alle opsporingshandelingen die zij verricht afzonderlijk proces-verbaal opmaakt.⁵⁹³ Daarnaast kent

587 Art. 75-1 lid 2 CPP.

588 Art. D. 51 CPP. Zie Coulon in noot onder CRIM. 24-02-1999, D. 1999, jur. pp. 460-462.

589 Art. D. 2 lid 3 jo D. 4 CPP.

590 De officier van justitie of rechter-commissaris kan dus zelf een beslissing nemen over de 'kernteam-waardigheid' van een onderzoek. In de praktijk wordt er 'onderhandeld' over de merites van de zaak.

591 Voorstel van de Commission de réflexion sur la Justice, 1997a, p. 52.

592 Zie Le Guehec, 2000a.

593 Art. D. 10 CPP.

de politie nog aanvullende verslaglegging, onder andere in de vorm van samenvattende rapporten (rapports de synthèse).⁵⁹⁴

De processen-verbaal moeten tijdens de enquête de flagrante meteen naar de officier van justitie worden gestuurd. Tijdens de enquête préliminaire ligt dit anders: de politie kan wachten tot het onderzoek is afgerond en dan de processen-verbaal gebundeld naar de officier van justitie sturen.⁵⁹⁵

Op grond van interviews met functionarissen van gespecialiseerde politiediensten en officieren van justitie valt aan te nemen dat het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden veelal onvermeld blijft (13.1.6). Met een beroep op de relevantieregel worden stukken buiten het dossier gehouden.⁵⁹⁶

Het contact tussen de officier van justitie en de politie

Er vindt vanaf het moment dat de officier van justitie op de hoogte is gesteld van het onderzoek frequent contact plaats tussen de politie en de officier van justitie. Zolang er nog geen gerechtelijk vooronderzoek geopend is, doet de politie de officier van justitie verslag van het verloop van het onderzoek en vraagt zij regelmatig om advies in verband met het gebruik van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen.

De officier van justitie houdt duidelijk afstand ten opzichte van de concrete opsporingshandelingen van de politie. In dit opzicht wordt het 'non-interventiebeginsel' gepredikt: de politie verricht het onderzoek, magistraten zorgen voor *juridische* sturing en controle. Zelfs gespecialiseerde officieren van justitie, voor wie de verleiding zou kunnen bestaan om zich intensief met het onderzoek te bemoeien, houden vast aan een 'magistratelijke opstelling'.

Zoals een Zwacri-officier van justitie het tijdens een interview uitdrukte: 'De politie weet vast beter om te gaan met informanten dan ik'.

Officieren van justitie stellen dat het contact met de politie op een vertrouwensrelatie berust.⁵⁹⁷ De afstand tot de concrete opsporingshandelingen van de politie blijft op deze wijze groot. Aangezien het Franse Openbaar Ministerie net zozeer

⁵⁹⁴ Zie Matsopoulou, 1996, pp. 781-782.

⁵⁹⁵ Art. D. 11 CPP. Zie over de verhouding met art. R. 2 CPP, Decocq e.a., 1998, p. 50.

⁵⁹⁶ Zie echter CRIM. 30-11-1995, *Rev. sc. crim.* 1996, p. 400 met noot Dintilhac.

⁵⁹⁷ Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996a, p. 250.

onder 'negatieve controle' van de politie staat als het Nederlandse Openbaar Ministerie⁵⁹⁸, lijkt er van daadwerkelijke sturing en controle geen sprake te kunnen zijn.

Officieren van justitie lijken zich wel bewust van de negatieve controle van de politie en bedelven de politie geregeld onder een spervuur van vragen, zo bleek tijdens mijn stages. Uitgangspunt van die vragen en van de controle op de opsporingshandelingen van de politie blijft echter het dossier: het bewijs dat daarin figureert moet schoon zijn. Helaas is er bij veel officieren van justitie minder belangstelling voor handelingen van de politie die niet in direct verband staan met bewijsverzameling.

Wat tijdens mijn stages opviel, was de *autoritaire houding* van officieren van justitie ten opzichte van de politie in een onderzoek. Ook ten opzichte van een commissaris van politie is de officier van justitie vrij dwingend. Er wordt zonder uitzondering 'gevousvoveerd'; dit is zelfs het geval als men elkaar goed kent.

Tijdens een stage was ik er getuige van hoe een officier van justitie in opleiding een uitbrander kreeg omdat hij zich door een politiefunctionaris had laten tutoyeren.

11.1.2 De rechter-commissaris

Leiding van het onderzoek

In Frankrijk leidt de rechter-commissaris het gerechtelijk vooronderzoek. Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek stuurt en controleert de rechter-commissaris het onderzoek van de politie. Het gehele onderzoek geschiedt onder zijn verantwoordelijkheid.⁵⁹⁹ Parallele opsporing is in Frankrijk absoluut verboden (13.1.2).

Verdeling van bevoegdheden

De Franse wet gaat ervan uit dat de rechter-commissaris zelf onderzoek doet.⁶⁰⁰ De rechter-commissaris kan volgens artikel 81 CPP *alle opsporingshandelingen verrichten of laten verrichten die volgens hem bij kunnen dragen aan het vinden van de materiële waarheid*.⁶⁰¹ In de praktijk verricht de rechter-commissaris nauwelijks zelf onderzoekshandelingen, op het verhoor van de verdachte en getuigen na.

Afgezien van het feit dat de rechter-commissaris nooit in alle dossiers die hij onder zich heeft (meestal rond de honderd) gelijktijdig onderzoek zou kunnen doen, be-

598 Het handelen van de officier van justitie is gebaseerd op de informatie die hij van de politie krijgt. Zie o.a. Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996a, pp. 247-248.

599 Zie artt. 14, 81 lid 1, 81 lid 5 CPP.

600 Chambon, 1997, p. 67.

601 Art. 81 lid 1 CPP.

schikt hij ook niet over de middelen en in veel gevallen niet over de kennis om onderzoek te doen.

De kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek en de sturende rol van de rechter-commissaris leiden ertoe dat voor het gebruik van sommige opsporingsbevoegdheden tijdens het opsporingsonderzoek toestemming nodig is van de officier van justitie en tijdens het gerechtelijk vooronderzoek toestemming van de rechter-commissaris. Dit is bijvoorbeeld het geval bij pseudokoop en infiltratie.⁶⁰²

Commissions rogatoires

De rechter-commissaris laat bijgevolg een groot deel van het onderzoek over aan de politie. Hij doet dit door opdrachten (commissions rogatoires) aan de politie te geven om onder zijn verantwoordelijkheid bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten.⁶⁰³

De commissions rogatoires mogen heel ruim gesteld zijn en kunnen bijvoorbeeld luiden: 'Verricht alle benodigde handelingen voor het ophelderen van het genoemde feit en het vinden van de daders'. Men spreekt in dit geval wel van een *commission rogatoire générale*.

Deze wijze van onderzoek wordt wel bekritiseerd als het 'verstrekken van een blanco volmacht aan de politie'.⁶⁰⁴

De politie mag bij de uitvoering van de commission rogatoire gebruik maken van alle bevoegdheden van de rechter-commissaris.⁶⁰⁵ Zij profiteert dus onder andere van diens bevoegdheden inzake invezekeringstelling, doorzoeking en inbeslag-neming. Het verhoor van getuigen geschiedt, net als wanneer het door de rechter-commissaris zelf gebeurt, onder ede. Bevoegdheden kunnen echter niet onbeperkt aan de politie worden gedelegeerd.⁶⁰⁶ Op de eerste plaats is de politie bij haar onderzoek gebonden aan de grenzen die de rechter-commissaris in de commission rogatoire heeft aangegeven.

Er ontstaat in de ogen van de chefs van gespecialiseerde politiediensten een groot verschil tussen 'eigen onderzoek' en onderzoek dat plaatsvindt onder leiding van justitie. Het onderzoek dat geschiedt in het gerechtelijk vooronderzoek is gericht op een specifiek strafbaar feit; voor onderzoek naar vertakkingen zou weinig belang-

602 Zie art. 706-32 CPP.

603 Chambon, 1997, pp. 289-302.

604 Zie Lemonde, 1975, p. 63.

605 Art. 152 lid 1 CPP.

606 Matsopoulou, 1996, pp. 228-294.

stelling bestaan. Bij gespecialiseerde politiediensten wordt de gang van zaken wel aangeduid als 'ad hoc-onderzoek'.

De *commission rogatoire* mag ook niet leiden tot onderzoek naar andere dan in de vordering gerechtelijk vooronderzoek omschreven feiten (13.1.2).⁶⁰⁷ Verder zijn er bevoegdheden die de wet exclusief aan de rechter-commissaris toebedeelt, zoals het verhoor van de verdachte.⁶⁰⁸ Een aantal opsporingsbevoegdheden mag alleen worden uitgeoefend na een machtiging van de rechter-commissaris. Dit geldt onder andere voor de telefoontap en pseudokoop of infiltratie.

De rechter-commissaris kan naast *commissions rogatoires* ook verschillende arrestatiebevelen (*mandats*) uitvaardigen. Ten slotte behoudt de rechter-commissaris altijd de mogelijkheid om zelf onderzoek te doen. Hij kan hiervoor bijstand van de politie vorderen.⁶⁰⁹

Voortgang van het onderzoek

De rechter-commissaris stuurt het onderzoek van de politie vooral door het uitvaardigen van de *commissions rogatoires*. De mate waarin hij hier daadwerkelijk in slaagt verschilt naar gelang er zicht is op verdachten en het feitencomplex.

Met name bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit wordt al vlug een gerechtelijk vooronderzoek geopend om te kunnen tappen. Het onderzoek bevindt zich dan in een te vroeg stadium om de politie specifieke opdrachten te geven (13.1.2). Er rest de rechter-commissaris niets anders dan een *commission rogatoire générale* uit te schrijven.

De rechter-commissaris stelt een termijn vast waarin de politie haar onderzoek moet hebben afgerond. In de praktijk worden de gestelde termijnen (twee of drie maanden) vaak overschreden. Rechters-commissarissen ergeren zich hieraan, maar kunnen weinig meer doen dan de politiedienst vragen het onderzoek te bespoedigen.

Verbaliseringsplicht

De naar aanleiding van de *commission rogatoire* opgemaakte processen-verbaal moeten zo spoedig mogelijk naar de rechter-commissaris gestuurd worden.⁶¹⁰

⁶⁰⁷ Matsopoulou, 1996, pp. 219-228, 316-323.

⁶⁰⁸ Art. 152 lid 2 CPP.

⁶⁰⁹ Art. 14 CPP. Zie CRIM. 26-02-1997, D. 1997, jur. pp. 297-302 met noot Pradel.

⁶¹⁰ In de praktijk worden pv's pas aan het einde van de termijn van de *commission rogatoire* ingestuurd. CRIM. 10-01-1989, B. 8.

Rechters-commissarissen kunnen het blijkens interviews slecht verteren dat de politie haar eigen hiërarchie inlicht over de uitkomsten van het onderzoek op basis van een *commission rogatoire*.

Het contact tussen rechter-commissaris en politie

De rechter-commissaris communiceert rechtstreeks met de politie, zonder tussenkomst van de officier van justitie. Bij aanvang van het onderzoek maakt de rechter-commissaris afspraken met de politie over de momenten waarop overlegd zal worden. Verder is er uiteraard contact wanneer er voor opsporingsbevoegdheden toestemming nodig is van de rechter-commissaris. In de praktijk blijkt dat vaak ook bij toepassing van andere opsporingsbevoegdheden eerst overlegd wordt met de rechter-commissaris (13.1.4).⁶¹¹

De rechter-commissaris gedraagt zich bij het contact met de politie als rechter en bewaart enige afstand. Juist die afstand brengt het gevaar met zich mee van 'negatieve controle' van de politie op de rechter-commissaris. Dit kan de rechter-commissaris zich, gezien zijn verantwoordelijkheid voor het gerechtelijk vooronderzoek, niet veroorloven.

Rechters-commissarissen beroepen zich in dit verband op hun ervaring en kennis van de opsporing. Zonder zich tot in de details met het onderzoek te bemoeien, zouden ze zich toch een indruk kunnen vormen van het onderzoek en ervoor kunnen zorgen dat ze de controle over de gang van zaken behouden. Specialisatie speelt daarbij ook een rol.

Aldus ontstaat er een tegenstrijdige situatie waarin de rechter-commissaris enerzijds afstand tot de politie behoudt maar er anderzijds uiteindelijk voor kiest om zoveel mogelijk op de hoogte te blijven van het onderzoek. Hierin schuilt het gevaar dat er een schijn van partijdigheid ontstaat, als de rechter-commissaris op een later tijdstip rechterlijke beslissingen neemt over de toepassing van dwangmiddelen en verdere vervolging. Rechters-commissarissen zijn zelf deze mening niet toegedaan. Ze gaan ervan uit dat een goede kennis van het onderzoek hen beter in staat stelt om tot een juiste beslissing te komen.

611 Beginsel neergelegd in art. D. 34 CPP.

11.2 Nederland

11.2.1 *De officier van justitie*

Leiding van het onderzoek

De officier van justitie leidt in Nederland het opsporingsonderzoek. Ook het strafrechtelijk financieel onderzoek vindt plaats onder leiding van de officier van justitie.

Verdeling van bevoegdheden

De invoering van de Wet BOB en de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek heeft ertoe geleid dat vele van de bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit gebruikte opsporingsmethoden een wettelijke basis hebben gekregen (13.2.2). In het gekozen systeem ligt de beslissing over het gebruik van bevoegdheden in beginsel telkens bij de officier van justitie. Voor onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit betekent dit dat bijna alle te gebruiken opsporingsbevoegdheden door de officier van justitie moeten worden 'bevolen'. De tussenkomst van de officier van justitie is dus bepalend voor het verloop van het onderzoek.

Door de figuur van parallelle opsporing geldt de verdeling van bevoegdheden tussen de politie en de officier van justitie gedurende het hele vooronderzoek.

Voortgang van het onderzoek

In Nederland ligt na de IRT-affaire en de Enquêtecommissie opsporingsmethoden bij de sturing en controle van de politie het accent op tussenkomst van de officier van justitie op alle momenten van het vooronderzoek, of zelfs daarvoor, in het verkennend onderzoek.

Een zeer belangrijk punt is daarbij de selectie en voorbereiding van onderzoeken, waar inzake de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit de officier van justitie bijna altijd bij is betrokken (13.2.1).

De Nederlandse officier van justitie heeft daarentegen niet de mogelijkheid om een politiedienst te kiezen of om expliciet inspraak uit te oefenen met betrekking tot de middelen en het personeel die voor een concreet onderzoek moeten worden ingezet.

De officier van justitie kan zelf het onderzoek niet opschalen door bijvoorbeeld te bepalen dat een onderzoek over moet gaan naar de divisie Zwacri van de regionale recherche of naar een kernteam. Eventuele afspraken omtrent de inzet van middelen en personeel zouden op het niveau van de driehoek moeten worden gemaakt. De officier van justitie heeft ook geen expliciete bevoegdheid om een termijn te stellen aan het onderzoek van de politie; echter wel aan het gebruik van opsporingsbevoegdheden.

Verbaliseringsplicht

De verbaliseringsplicht is in Nederland enige tijd geleden verduidelijkt.⁶¹² Uitgangspunt is dat van iedere handeling door de opsporingsambtenaren verslag wordt gedaan, tenzij deze voor het onderzoek elke relevantie missen.⁶¹³

Ten behoeve van controle door de zittingsrechter geldt dat ook in het geval de opsporingsambtenaren van oordeel zijn dat van onderzoekshandelingen geen uitgebreid proces-verbaal hoeft te worden opgemaakt, er in ieder geval zodanige verslaglegging moet zijn dat kan worden voldaan aan een verzoek van de zittingsrechter om verantwoording af te leggen.⁶¹⁴

Het contact met de politie

Bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit is er sprake van doorlopend contact tussen de officier van justitie en de gespecialiseerde politiedienst. Zij bewandelen tezamen een traject, van het prille begin van het onderzoek tot het onderzoek ter terechtzitting, en overleggen over elke beslissing in het onderzoek. Bij officieren van justitie die verbonden zijn aan kernteams of speciale units is het zelfs zo, dat ze een groot deel van de tijd fysiek aanwezig zijn bij de gespecialiseerde politiedienst. Ze zijn ook betrokken bij activiteiten van de teams naast concrete onderzoeken (zoals analyse en verzameling van informatie over het aandachtsgebied van het team) en dragen specifieke verantwoordelijkheden voor de organisatie en het functioneren van het team.

11.2.2 De rechter-commissaris

De rechter-commissaris geeft leiding aan het gerechtelijk vooronderzoek.⁶¹⁵ Dit betekent echter niet dat de rechter-commissaris tijdens het gerechtelijk vooronderzoek ook de opsporing leidt: dit doet namelijk de officier van justitie op basis van het naast het gerechtelijk vooronderzoek doorlopende opsporingsonderzoek. Het optreden van de rechter-commissaris is in een groot aantal gevallen losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek: het gerechtelijk vooronderzoek heeft geen 'kaderfunctie' meer voor de taken en bevoegdheden van de rechter-commissaris (13.2.2).

Dit was reeds het geval voor de inbewaringstelling; sinds de inwerkingtreding van de Wet BOB en de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek geldt dit ook voor de

612 Richtlijn schriftelijke verantwoording strafzaken, *Stc.* 1997, 68.

613 Corstens, 1999, p. 248.

614 HR 19-12-1995, *NJ* 1996, 249.

615 't Hart, 1983, pp. 89-90; Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, p. 80.

machtiging van de rechter-commissaris voor doorzoeking van een woning in geval van spoed, voor een telefoontap of voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie.

Effectieve sturing

Directe sturing van onderzoek door de rechter-commissaris vindt in Nederland slechts incidenteel plaats; denk bijvoorbeeld aan het leiden van de doorzoeking van een woning. De rechter-commissaris stuurt verder op indirecte wijze, door machtigingen te verstrekken voor de uitoefening van bepaalde opsporingsbevoegdheden of door zijn tussenkomst in het kader van de inverzekeringstelling en inbewaringstelling.

De mate waarin de rechter-commissaris in de praktijk op de hoogte is van de gang van zaken in een onderzoek varieert sterk. De officier van justitie is in Nederland onder nieuwe wetgeving verplicht om de rechter-commissaris in te lichten omtrent opsporing die plaatsvindt tijdens het gerechtelijk vooronderzoek.⁶¹⁶

De Nederlandse rechter-commissaris heeft op grond van artikel 177 Sv. de mogelijkheid om opdrachten aan de politie te geven.⁶¹⁷ Deze opdrachten vormen echter niet het raamwerk voor de opsporing. De bevoegdheid van de rechter-commissaris dient om zijn taken in het vooronderzoek te ondersteunen, zoals het verrichten van opsporingshandelingen gevraagd door de verdachte. De bepaling van artikel 177 Sv. heeft dus een secundair karakter.⁶¹⁸ De opdrachten vinden zoveel mogelijk plaats door tussenkomst van de officier van justitie.

Effectieve controle

De Nederlandse rechter-commissaris heeft bij de opsporing, vanwege zijn geringe betrokkenheid bij de sturing van de politie, vooral een controlerende rol. Zijn optreden bij het doorzoeken van een woning is hier een goed voorbeeld van. Verder kunnen we denken aan de machtigingen voor het gebruik van opsporingsbevoegdheden die de rechter-commissaris geeft. Hierbij geldt dat de verantwoordelijkheid voor de organisatie en uitvoering van de onderliggende opsporingsbevoegdheden bij de officier van justitie ligt: de rechter-commissaris verricht slechts 'een preventieve toets'.⁶¹⁹

In interviews wijzen rechters-commissarissen echter op de mogelijkheden die de toetsing van subsidiariteit en proportionaliteit bij de machtiging biedt. De rechter-commissaris kan bijvoorbeeld nadere inlichtingen aan de officier van justitie vragen indien hij het verzoek te weinig onderbouwd vindt. Bovendien kan de rechter-com-

616 Art. 177a Sv.

617 Art. 177 Sv.

618 Zowel in de praktijk, Honig, 1997, pp. 40-42, als in theorie, Corstens, 1999, p. 291.

619 Kamerstukken II, 25 403, nr. 3, p. 15.

missaris in het nieuwe systeem bij het verzoek om verlenging van de tap de uitvoering van de tap indirect toetsen.

De geïnterviewde officieren van justitie en rechters-commissarissen benadrukken dat de rechter-commissaris sinds een aantal jaren meer invulling probeert te geven aan de toetsing van opsporingsbevoegdheden.

11.3 Conclusies

Het onderzoek naar de sturing en controle van de politie op zaakniveau leidt tot de volgende conclusies.

- In Nederland leidt de officier van justitie de opsporing gedurende het hele vooronderzoek; ook de bevoegdheidsverdeling in Nederland is door het institutionaliseren van parallelle opsporing hetzelfde gedurende het hele vooronderzoek.
- In Frankrijk leidt de officier van justitie de opsporing in het opsporingsonderzoek, maar leidt de rechter-commissaris de opsporing in het gerechtelijk vooronderzoek.
- In beide landen bestaat op elk moment in het vooronderzoek duidelijkheid over de leiding van het onderzoek en de verantwoordelijkheid voor sturing en controle van de politie (in Nederland sinds de invoering van de Wet BOB en de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek).
- De selectie en gemeenschappelijke voorbereiding van onderzoeken is in Frankrijk afwezig.
- De Franse officier van justitie is bij onderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit later op de hoogte van het onderzoek dan de Nederlandse officier van justitie, doordat zijn tussenkomst niet nodig is voor het gebruik van een aantal opsporingsbevoegdheden.
- In Frankrijk heeft de officier van justitie meer bevoegdheden die specifiek bedoeld zijn om over de voortgang van het onderzoek te waken; van effectieve sturing en controle is evenwel in vergelijking met Nederland veel minder sprake.
- In tegenstelling tot zijn Nederlandse ambtsgeenoot oefent de Franse rechter-commissaris zijn bevoegdheden altijd uit in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek.
- De Nederlandse regeling van opsporingsbevoegdheden vergroot de daadwerkelijke sturing en controle van de politie door de officier van justitie bij de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit en intensificeert het contact tussen de officier van justitie en de gespecialiseerde politiediensten.

Opsporings- en vervolgingsbeslissingen – inleiding

12.1 Definitie opsporings- en vervolgingsbeslissingen

Onder het begrip opsporings- en vervolgingsbeslissingen vallen de belangrijkste beslissingen van de officier van justitie en de rechter-commissaris, die in het vooronderzoek – vaak in overleg met de politie – tot stand komen.

Opsporingsbeslissingen zijn de beslissingen die worden genomen in het kader van de opsporing, zoals de selectie van een onderzoek, de keuze van opsporingsmethoden, het aanwijzen of isoleren van een dader(groep) en een feitencomplex, het bepalen van het moment van aanhouding en doorzoeking. Opsporingsbeslissingen geven het onderzoek richting.

Soms zijn opsporingsbeslissingen tevens vervolgingsbeslissingen, of hebben andersom vervolgingsbeslissingen grote invloed op de opsporing. Dit is op een aantal momenten in het onderzoek het geval, onder andere bij de keuze van dadergroep en feitencomplex.

Bij *vervolgingsbeslissingen* kunnen we denken aan de beslissing om te vervolgen, de vordering en opening van een gerechtelijk vooronderzoek, de beslissing omtrent verdere vervolging en het bepalen van de inhoud van de tenlastelegging. Ook de beslissingen over bewaring en gevangenhouding zijn aan te merken als een vervolgingsbeslissing.

12.2 Onderliggende beginselen

Aan de opsporings- en vervolgingsbeslissingen liggen verschillende afwegingen ten grondslag. De belangrijkste afweging komt bij elke beslissing terug: de afweging tussen het belang van het onderzoek en de belangen van de verdachte en derden.

Officier van justitie

De opsporings- en vervolgingsbeslissingen die de officier van justitie neemt, komen – binnen het recht – tot stand op basis van het opportuniteitsbeginsel en tegen de achtergrond van zijn taak 'strafbare feiten op te sporen en te vervolgen'.

Het opportuniteitsbeginsel wordt ingevuld door overwegingen ontleend aan het algemeen belang, dat kan samenvallen met het opsporingsbelang. Op deze grond is er ook ruimte voor enige tactische overwegingen.

Rechter-commissaris

De beslissingen van de rechter-commissaris komen op basis van het recht⁶²⁰ tot stand, tegen de achtergrond van zijn taak de materiële waarheid te onderzoeken.⁶²¹ Indien de rechter-commissaris optreedt als toetser van het gebruik van dwangmiddelen, zijn er meestal duidelijke wettelijke criteria voor zijn beslissing. Op de momenten dat er geen duidelijke wettelijke criteria bestaan, is er meer ruimte. Deze ruimte kan worden ingevuld met afwegingen op basis van de algemene opdracht van de rechter-commissaris om te zoeken naar de *materiële waarheid*. Dit leidt tot een marge voor beslissingen op grond van 'doelmatigheid'.⁶²²

Overwegingen van doelmatigheid spelen bij zowel de Franse als de Nederlandse rechter-commissaris. Ze lijken in Frankrijk prominenter aanwezig, doordat de rechter-commissaris er meer beslissingen moet nemen dan zijn Nederlandse collega. Bovendien gaat het om beslissingen die in Nederland door de officier van justitie worden genomen.

12.3 De keuze van opsporings- en vervolgingsbeslissingen

De keuze van de te onderzoeken opsporings- en vervolgingsbeslissingen is tot stand gekomen naar aanleiding van literatuuronderzoek en interviews met officieren van justitie en rechters-commissarissen in Frankrijk en Nederland. De volgende zeven opsporings- en vervolgingsbeslissingen zullen we nader onderzoeken:

- de start van het onderzoek;
- de besluitvorming over het plan van aanpak en de combinatie van opsporingsmethoden waarmee gewerkt gaat worden in het onderzoek;
- de keuze met betrekking tot de dadergroep en het feitencomplex;
- het bepalen van het moment van aanhouding en doorzoeking;
- de beslissing omtrent bewaring en gevangenhouding;
- de afscherming van personen en stukken;
- de beslissing omtrent verdere vervolging en de tenlastelegging.

620 De rechter-commissaris is strikt aan wetgeving gebonden. Daarnaast is hij ook gebonden aan algemene beginselen van procesrecht. Zie Chambon, 1997, p. 59.

621 Art. 81 lid 1 CPP.

622 Zie Chambon, 1997, pp. 56-59.

Voor zover mogelijk zullen we de opsporings- en vervolgingsbeslissingen bestuderen in de chronologie van het vooronderzoek. Er ontstaat op deze wijze een *trajectbeschrijving* van het onderzoek.

12.4 De gekozen opsporings- en vervolgingsbeslissingen nader belicht

Bij elk van de opsporings- en vervolgingsbeslissingen speelt een aantal overwegingen die grotendeels hetzelfde zijn in Frankrijk en Nederland. Het is dus vooral de wijze waarop met deze overwegingen omgesprongen wordt als gevolg van de organisatie van de opsporing, het gevoerde tactische beleid, het strafrecht en het strafprocesrecht die zorgt voor verschillen.

- De start van het onderzoek.
De vragen die hier spelen hebben vooral te maken met de startinformatie. Wat is het minimum aan informatie dat vereist is om een onderzoek te kunnen starten? Wie bepaalt of er een onderzoek wordt begonnen?
- Plan van aanpak; combinatie van opsporingsmethoden.
Hier behoeven de volgende vragen een antwoord: In hoeverre wordt er projectmatig gewerkt? Wie is betrokken bij het opstellen van een plan van aanpak voor het onderzoek? Welke opsporingsmethoden worden gebruikt?
- Keuze dadergroep en feitencomplex.
In het algemeen geldt voor onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit dat het gericht is op de activiteiten van een dadergroep. Later in het vooronderzoek is er pas sprake van individuele verdachten. Op het moment dat er een concrete verdenking tegen een persoon is, wordt het onderzoek toetsbaar en kan de rechtsscherming in werking treden. Tot aan het formuleren van concrete verdenkingen is het feitencomplex de voornaamste leidraad in het onderzoek. Maar ook nadien spelen rond het feitencomplex belangrijke beslissingen. Een vraag die speelt is bijvoorbeeld of er wel of niet gericht wordt op vervolging inzake deelneming aan een criminele organisatie.⁶²³
- Bepalen moment aanhouding en doorzoeking.
De aanhouding van de verdachten en het verrichten van doorzoeking luidt vaak het einde van het onderzoek in. Bij de beslissing om tot aanhouding en doorzoeking over te gaan spelen tactische, juridische en organisatorische problemen door elkaar.

623 Art. 140 Sr. In Frankrijk art. 450 CP e.v., zie 3.2.1.

- Beslissing bewaring en gevangenhouding.
Wie beslist er in Frankrijk en Nederland over het toepassen van voorlopige hechtenis? Wat is de relatie tussen de duur van de voorlopige hechtenis en het onderzoek? Wat zijn derhalve de termijnen voor aanvullend onderzoek?
- Afscherming van personen en stukken.
We moeten hier onder andere denken aan de mogelijkheid om getuigen af te schermen. Op de tweede plaats speelt hier de vraag hoe er wordt omgegaan met onderzoek in verschillende zaken die evenwel onderling samenhangen. Is in de praktijk het splitsen van een onderzoek in meerdere trajecten mogelijk?
- Regelmatigheidscontrole op het vooronderzoek.
Hierbij moeten we denken aan mogelijkheden om een rechter, anders dan de rechter-commissaris of de juge des libertés et de la détention, nog voor het begin van het onderzoek ter terechtzitting het onderzoek te laten controleren. In Frankrijk is deze rechter de Chambre d'Instruction, in Nederland de raadkamer van de rechtbank.
- Beslissing verdere vervolging, tenlastelegging.
Hier spelen ten slotte de volgende vragen. Wie neemt de beslissing omtrent verdere vervolging? Welke vervolgingsmogelijkheden zijn er?

Opsporings- en vervolgings- beslissingen – trajectbeschrijving

13.1 Frankrijk

13.1.1 Start van het onderzoek

Startinformatie

De bronnen voor de start van een onderzoek zijn in Frankrijk dezelfde als in Nederland: CIE-informatie, informatie naar voren gekomen uit andere onderzoeken, meldingen van TRACFIN (3.4.2), eigen waarneming van strafbare feiten (heterdaad, aantreffen stoffelijk overschot enzovoort) en eventueel ook aangiftes.

CIE-informatie komt niet als zodanig in het dossier. Bij gebrek aan samenloop van orgaan, functie en aparte regelgeving (zoals die in Nederland wel bestaat) is er geen mogelijkheid om te verwijzen naar 'CIE-informatie'. Er is sprake van enkele vaste formules als 'een anonieme bron, doorgaans betrouwbaar', of 'een tip ontvangen door de politiefunctionaris ... (naam van deze politiefunctionaris genoemd)'.

Naar gelang de omstandigheden bieden deze formuleringen meer of minder inzicht in de aard van de informatie dan een verwijzing naar 'CIE-informatie'.

Beslissing start onderzoek

Eerder in ons onderzoek hebben we al gezien dat de opening van een opsporingsonderzoek door de politie kan plaatsvinden (2.3.1). Bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit wordt de beslissing om een onderzoek in te stellen meestal door de politie zelfstandig genomen. Alleen bij reactief onderzoek zal de officier van justitie deze beslissing formeel nemen.

Bij proactief onderzoek geldt de uitzondering van meldingen van TRACFIN (deze worden immers door TRACFIN gemeld aan de relatief competente officier van justitie) (3.4.2).

Als er meerdere mogelijkheden voor proactief onderzoek voorliggen, vindt er eventueel enige selectie plaats door de gespecialiseerde politiedienst. Hier moeten we ons niet te veel van voorstellen. Indien er enig beleid wordt gevolgd, zal vooral een algemene prioriteitstelling van de eigen hiërarchie tellen. De eventuele prioriteiten

van het Openbaar Ministerie of het ministerie van Justitie spelen geen of een zeer ondergeschikte rol.

Minimumvereisten gesteld aan de informatie

Nergens in de Franse regelgeving worden eisen gesteld aan de startinformatie voor een onderzoek. Bij bespreking van het verdenkingscriterium (2.3.5) en het opsporingsbegrip (10.1) hebben we gezien dat er geen verdenkingseis wordt gesteld om een opsporingsonderzoek (*enquête préliminaire*) te beginnen. Een concrete verdenking is alleen nodig om opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen te mogen gebruiken. De hoeveelheid aan informatie speelt hierbij geen rol, noch de herkomst van de informatie: informatie louter afkomstig uit anonieme bron kan al een concrete verdenking opleveren.

Jurisprudentieel zijn wel eisen gesteld aan de informatie die leidt tot instelling van een *enquête de flagrance*. Alleen anonieme informatie is niet genoeg om een heterdaadsituatie te constateren en vervolgens gebruik te maken van de bevoegdheden die gelden voor het heterdaadonderzoek.⁶²⁴ Wanneer de eventuele heterdaadsituatie naar voren komt uit anonieme informatie, moet dit op zijn minst eerst door eigen aanvullend onderzoek van de politie worden bevestigd.⁶²⁵

Of anonieme informatie kan leiden tot de opening van een gerechtelijk vooronderzoek is omstreden. Gelet op de wetgeving, jurisprudentie en informatie uit interviews moet echter worden aangenomen, dat dit mogelijk is bij opening van een gerechtelijk vooronderzoek tegen N.N. Maar ook de vordering tot opening van een gerechtelijk vooronderzoek waarin een persoon wordt aangewezen vereist geen geconcretiseerde verdenking.⁶²⁶

Aan de vordering worden alleen enkele formele vereisten gesteld; is hieraan voldaan, dan is de opening van het gerechtelijk vooronderzoek bijna altijd rechtmatig.⁶²⁷

Een voorbeeld uit de jurisprudentie toont aan dat er evenwel problemen kunnen ontstaan bij het gebruik van anonieme informatie als basis voor instelling van een gerechtelijk vooronderzoek.

In deze zaak was een gerechtelijk vooronderzoek tegen N.N. geopend, op grond van anonieme tips. Met een aantal telefoontaps werd vervolgens een serieuze verdenking

624 CRIM. 02-02-1988, D. 1988, somm. p. 358.

625 CRIM. 23-10-1991, D. 1992, IR. p. 38. Zie ook Matsopoulou, 1996, pp. 127-128 en Djemni-Wagner, 2000b, p. 7.

626 Zie Guéry, 1998, p. 1032.

627 CRIM. 27-06-1991, B. 285 en Guinchard en Buisson, 2000, pp. 572-573.

opgebouwd tegen personen die later voorwerp van onderzoek zouden worden. Deze volgorde is niet vreemd in het Franse recht. Maar de Chambre d'Instruction twijfelde hier aan de informatie; ze vond deze in ieder geval te mager voor instelling van een gerechtelijk vooronderzoek en verklaarde het nietig.⁶²⁸

Een dergelijke toetsing moet wel gebeuren door de Chambre d'Instruction, die de regelmatigheid kan beoordelen op grond van een controle van de aangevoerde informatie. Het Cour de cassation treedt niet in de feiten die worden aangevoerd ter ondersteuning van de vordering; zij beperkt zich tot een controle of de vordering onderbouwd is, en geeft geen oordeel over de inhoud of hoeveelheid van de informatie.⁶²⁹

13.1.2 Plan van aanpak; combinatie van opsporingsmethoden

In Frankrijk wordt bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit veel minder projectmatig gewerkt dan in Nederland:

- kernteams werken niet zuiver projectmatig (3.4.1);
- er is geen beleidscyclus rond de vaststelling van aandachtsgebieden, de selectie van onderzoeken en interne toetsing van ingrijpende opsporingsmethoden (9.1.2).

Door gespecialiseerde politiediensten wordt wel een summier plan van aanpak voor onderzoek opgesteld. Het Openbaar Ministerie of eventueel de rechter-commissaris zijn hier niet bij betrokken. De politie legt tijdens het onderzoek de hoofdpunten van het plan voor aan de officier van justitie en de rechter-commissaris. De rechter-commissaris krijgt, zo blijkt uit mijn interviews, meer informatie over het plan van aanpak dan de officier van justitie. Dit komt waarschijnlijk door het feit dat de rechter-commissaris veel langer de leiding over het onderzoek heeft en meer beslissingen in het onderzoek moet nemen. Bovendien voelt de rechter-commissaris zich meer verantwoordelijk voor het onderzoek.

Afwezigheid van de officier van justitie en de rechter-commissaris zou het risico met zich meebrengen dat de 'juridische blik' ontbreekt en het onderzoek te weinig gericht is op bijvoorbeeld de beslissingen over dwangmiddelen die moeten volgen en het rond krijgen van de bewijsvoering.

⁶²⁸ CA Ch. d'Acc. Lyon 30-03-1990, *JCP* 1990.II.21566 met noot Coste.

⁶²⁹ CRIM. 04-08-1998, B. 222.

Combinatie van opsporingsmethoden

In Frankrijk worden in het algemeen dezelfde opsporingsmethoden gebruikt als in Nederland. Standaard wordt onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit aangevangen met onderzoek naar telecommunicatie (taps, printerlijsten) en allerlei vormen van observatie (OT, foto- en videoapparatuur, plaatsbepalingsapparatuur).

Welk wettelijk kader is verbonden aan deze opsporingsmethoden?

Zoals we eerder hebben gezien is observatie in Frankrijk niet geregeld. Voor pseudo-koop, gecontroleerde aflevering en infiltratie bestaat een wettelijke mogelijkheid in de enquête préliminaire. Als het onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit start met een combinatie van telefoontaps en observatie, zal er echter toch aan het begin van het onderzoek al een gerechtelijk vooronderzoek gevorderd moeten worden; het gebruik van een telefoontap is immers gekoppeld aan het gerechtelijk vooronderzoek.

Kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek

Niet alleen de telefoontap, maar ook de voorlopige hechtenis kan alleen plaatsvinden in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek. Verder profiteert de politie (op basis van de commission rogatoire) tijdens het gerechtelijk vooronderzoek van de bevoegdheden van de rechter-commissaris inzake aanhouding, doorzoeking en inbeslagneming (11.1.2). Deze drie bevoegdheden ontbreken in de enquête préliminaire, of mogen niet met dwang worden toegepast.

Ook voor niet-geregelde opsporingsmethoden die wel een duidelijke inbreuk maken op de rechten van de verdachte of derden verdient het de voorkeur een gerechtelijk vooronderzoek als kader te kiezen.

Jurisprudentieel geldt het gerechtelijk vooronderzoek namelijk als de sterkste legitimatie voor het handelen van de politie, omdat dit in opdracht van de rechter-commissaris geschiedt. Daarbij kan expliciet de toestemming van de rechter-commissaris worden gevraagd om een bepaalde methode toe te passen.⁶³⁰ De rechter-commissaris kan op grond van artikel 81 CPP 'elke handeling verrichten die hij nodig acht voor het vinden van de waarheid'. Lange tijd was dit in Frankrijk de basis voor het gebruik van de telefoontap; pas na herhaalde veroordelingen door het EHRM kwam de Franse wetgever met een aparte regeling.⁶³¹ Nu wordt dezelfde basis wederom regelmatig gebruikt voor niet-geregelde bijzondere opsporingsmethoden.

630 Op grond van CRIM. 23-11-1999, nr. 99-82.658, BICC 2000, nr. 239.

631 Zie Verrest, 2000c, p. 359.

In interviews wordt gesproken over vormen van opnemen van vertrouwelijke communicatie (meestal met medeweten van een van de deelnemers aan het gesprek) en onderzoek naar telecommunicatie dat niet in de wet is geregeld.

Een andere oplossing die geopperd wordt door magistraten en beleidsmedewerkers van het Franse ministerie van Justitie en die bijna op hetzelfde neerkomt, is zoveel mogelijk analoog aan de wettelijke regeling voor de telefoontap te handelen.

Alleen onderzoek naar een aantal vormen van financieel-economische criminaliteit (beursfraude, verduistering van overheidsgelden) kan volgens geïnterviewde magistraten eventueel zonder gerechtelijk vooronderzoek plaatsvinden:

- het opvragen van bankgegevens kan geschieden tijdens het opsporingsonderzoek;⁶³²
- doorzoekingen kunnen op basis van de enquête préliminaire plaatsvinden, omdat bij deze vormen van criminaliteit persuasief optreden mogelijk is (financiële instellingen verlenen bijvoorbeeld liever hun medewerking aan het onderzoek dan dat zij allerlei negatieve publiciteit krijgen bij weigering);
- voorlopige hechtenis is niet of pas aan het einde van het onderzoek nodig.

Parallele opsporing

We hebben al eerder opgemerkt dat parallelle opsporing in Frankrijk verboden is (11.1.1).⁶³³ De grondreden hiervoor is de rechtsbescherming die de verdachte tijdens het gerechtelijk vooronderzoek geniet: het onderzoek is met meer waarborgen omkleed dan het opsporingsonderzoek.

De grens wordt duidelijk gelegd in het standaardarrest over parallelle opsporing. Verdachten van een roofoverval werden doorlopend geobserveerd, ook op het moment dat er opening van een gerechtelijk vooronderzoek had plaatsgevonden en er nog geen *commission rogatoire* naar de politie was uitgegaan. Het *Cour de cassation* stond de observatie toe, maar alleen omdat door de observatie geen nieuwe aanwijzingen waren ontstaan. Was dit wel het geval geweest, of was de observatie hier duidelijk op gericht geweest, dan zou de verdachte automatisch in zijn rechten zijn geschaad; het onderzoek is dan nietig. Uit het arrest blijkt ook dat de politie tijdens het gerechtelijk vooronderzoek geen volledig zelfstandige bevoegdheid meer heeft om te observeren, ook al is observatie als zodanig niet in de wet geregeld.⁶³⁴

De rechtsbescherming komt tot uitdrukking in een aantal elementen van het gerechtelijk vooronderzoek. Het onderzoek wordt geleid door de rechter-commissaris,

632 Art. 57, Wet van 24-01-1984 (Onderzoek bankinstellingen).

633 Art. 14 CPP.

634 Zie Matsopoulou, 1996, p. 162 over CRIM. 15-06-1993.

wiens onafhankelijkheid en verplichting om à charge en à décharge te onderzoeken meer waarborgen geeft aan het onderzoek. De verdachte kan – mits tot voorwerp van onderzoek verklaard – alleen nog door de rechter-commissaris verhoord worden.⁶³⁵

Ten slotte is de belangrijkste legitimatiegrond voor parallel onderzoek door de officier van justitie niet aanwezig: de officier van justitie is geen dominus litis. Na opening van het gerechtelijk vooronderzoek wordt zijn rol gereduceerd tot die van partij in de zaak. Hij neemt na sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek niet de beslissing over verdere vervolging.

Drie typen van vooronderzoek

Op grond van onderzoek naar de Franse regelgeving zouden we moeten concluderen dat elk onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit meteen aanvangt met de opening van een gerechtelijk vooronderzoek. Dit is ook het beeld dat in de literatuur wordt geschetst. Toch blijkt dit bij bestudering van dossiers, jurisprudentie en berichtgeving in de media niet het geval. Er zijn grofweg drie typen van onderzoek te onderscheiden. Tijdens interviews met Franse magistraten ben ik met hen tot de volgende onderverdeling gekomen.

- a Na enig voorbereidend onderzoek en opsporingsonderzoek wordt meteen een gerechtelijk vooronderzoek geopend.
- b Tot de aanhouding van de verdachten geschiedt het onderzoek op basis van de enquête préliminaire. Op het moment van aanhouding wordt overgeschakeld op de enquête de flagrance. Pas hierna volgt de opening van een gerechtelijk vooronderzoek.
- c Er is sprake van *reactief* onderzoek op basis van een enquête de flagrance, waarna er een gerechtelijk vooronderzoek wordt geopend.

Het type vooronderzoek onder b) bestaat uit opsporingsonderzoek van enige duur (vaak is het onduidelijk hoe lang precies). Dit onderzoek loopt uit op de aanhouding van verdachten op heterdaad. Het gaat dan bijvoorbeeld om een onderzoek naar drugshandel dat eindigt met een bewaakte of gecontroleerde aflevering.⁶³⁶

Waarschijnlijk maakt de politie een afweging of met het opsporingsonderzoek tot een heterdaad gekomen kan worden. Zit dit er niet in, dan wordt wellicht eerder gekozen voor de opening van een gerechtelijk vooronderzoek.

635 Vgl. HR 02-06-1987, *NJ* 1988, 180.

636 Zie de zaken in CA Ch. d'Acc. Versailles, 10-02-1998; CRIM. 05-05-1999, *D.* 1999, somm. p. 325.

De politie beschikt tijdens het opsporingsonderzoek ongetwijfeld over een grotere vrijheid van handelen en is niet gebonden aan het feitencomplex voortvloeiend uit de saisine in rem.

We kunnen hier een paar serieuze kanttekeningen plaatsen:

- Gezien de uitkomsten van ons onderzoek naar sturing en controle is de sturing en controle tijdens de fases vóór het gerechtelijk vooronderzoek minimaal.
- Bij het gebruik van opsporingsmethoden als stelselmatige observatie en bewaakte of gecontroleerde aflevering is het gebruikelijk om ook telefoons af te tappen. Dit is nodig om een volledig beeld te krijgen van de activiteiten van een criminele organisatie en om andere methoden effectief te kunnen gebruiken. Het tappen van telecommunicatie kan echter niet op strafvorderlijke grond geschieden in het opsporingsonderzoek. Als er wel getapt wordt, en op grond van interviews blijkt dit het geval te zijn, gebeurt dit met gebruikmaking van veiligheidstaps (2.3.7).

Onderzoek onder c) lijkt vanzelfsprekend, maar we moeten stilstaan bij het feit dat de enquête de flâgrance in Frankrijk een echt apart onderzoek is. De uitbreiding van bevoegdheden in geval van heterdaad duurt niet tot enkele uren na ontdekking van het feit, maar kan tot acht dagen doorgaan.⁶³⁷ De politie kan op grond van haar bevoegdheden voor dit onderzoek, weliswaar onder sturing en controle van de officier van justitie (11.1.1), zelfstandig aanhoudingen en doorzoeken verrichten.

13.1.3 Keuze dadergroep en feitencomplex

Beslissingen

Net als in Nederland komt de keuze van de dadergroep en het feitencomplex het duidelijkst naar voren in de beslissing over de vervolging en de beslissing omtrent verdere vervolging. De keuze van dadergroep en feitencomplex is echter ook aan de orde op andere momenten in het vooronderzoek en speelt eigenlijk bij alle opsporings- en vervolgingsbeslissingen die we in dit hoofdstuk onderzoeken. Het is belangrijk wie deze beslissing neemt (officier van justitie of rechter-commissaris) en welke beginselen hierbij sturen (12.2).

Wat op voorhand opvalt, is dat de Franse rechter-commissaris het vooronderzoek gedurende lange tijd leidt en hierdoor te maken krijgt met meer beslissingen dan de officier van justitie. Dit is zeker het geval bij onderzoek van het type a). Het betreft zowel vervolgingsbeslissingen als opsporingsbeslissingen.

⁶³⁷ Art. 53 lid 2 CPP.

Personen als verdachte aanmerken

Bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit is het onderzoek van de politie gericht op een groep van daders, al dan niet aan te merken als een criminele organisatie.

Proactief onderzoek is in Frankrijk 'open': voor instelling van een enquête préliminaire of bij het politieke onderzoek hieraan voorafgaand is geen verdenking nodig – ook niet in de zin van een redelijk vermoeden dat er in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd. Het onderzoek is wel tegen een dergelijke dadergroep gericht. Bovendien zijn er binnen deze dadergroep duidelijk subjecten van onderzoek.

Het formele kader van het onderzoek levert dus een contradictie op met de aandacht die in Frankrijk bestaat voor 'persoonsgerichte' opsporing (3.4.1).

Bij de beslissing over te gaan tot instelling van een opsporingsonderzoek is geen concrete verdenking of aanwijzing van een verdachte vereist. Gedurende het opsporingsonderzoek is de uitoefening van door de wet geregelde opsporingsbevoegdheden wel verbonden aan het bestaan van een verdenking. Deze verdenking is gericht tegen een persoon die we kunnen beschouwen als verdachte.

Bij de inverzekeringstelling van de verdachte wordt hem medegedeeld waarvan hij wordt verdacht (type onderzoek b) en c)). Kort hierna zal tegen de verdachte in deze typen vooronderzoek overigens een gerechtelijk vooronderzoek geopend worden en zal hij tot voorwerp van onderzoek worden verklaard.

Gezien onze indeling in typen vooronderzoek zou er misschien sprake kunnen zijn van gebruik van artikel 706-32 CPP tijdens het opsporingsonderzoek (pseudokoop of een bewaakte of gecontroleerde aflevering). Hier is echter geen verdenking nodig: de wet eist alleen dat de politie in het verzoek om toestemming een omschrijving geeft van de actie die ze wil verrichten. Feitelijk is er natuurlijk wel sprake van verdachten, omdat de politie de identiteit van ten minste enkele van de deelnemers zal kennen.

Zo heeft de Chambre d'Instruction van het Cour d'Appel van Versailles een onderzoek juist om deze reden nietig verklaard. In deze zaak was uit het dossier op te maken dat de politie al geruime tijd wist wanneer een verdachte een drugstransport vanuit Marokko naar Frankrijk zou organiseren. De politie paste een bewaakte aflevering toe op het transport en arresteerde de verdachte. Na zijn verhoor ontdekte de politie een opslagplaats, waarin de lading van ruim twee ton cannabis lag. Pas daarna werd een gerechtelijk vooronderzoek gevorderd en werd de verdachte uiteindelijk tot voorwerp van onderzoek verklaard. Volgens de Chambre d'Instruction had dit al veel eerder

moeten gebeuren, namelijk vóór de bewaakte aflevering. Nu was de verdachte in zijn rechten geschaad: alle handelingen vanaf het verhoor van de verdachte waren nietig.⁶³⁸

De vordering gerechtelijk vooronderzoek bevat – zo blijkt uit mijn onderzoek – in zaken van zware en georganiseerde criminaliteit onder type a) geen aanduiding van verdachten: de opening van het gerechtelijk vooronderzoek vindt plaats tegen N.N.

De opdracht van de rechter-commissaris om telecommunicatie af te tappen hoeft geen verdenking of verdachte aan te geven. De vermelding van het strafbare feit dat aan de basis van het onderzoek ligt, volstaat. Dit betekent dat ook de telefoon van getuigen kan worden getapt.⁶³⁹ Verder moet in het verzoek voldoende expliciet worden aangegeven welke telecommunicatieverbinding moet worden getapt. De rechter-commissaris beslist autonoom welke personen hij tot voorwerp van onderzoek verklaart en op welk moment er tegen hen de vereiste ernstige bezwaren (indices graves et concordants) bestaan.⁶⁴⁰ In de praktijk vraagt de rechter-commissaris meestal een vordering van de officier van justitie voordat hij overgaat tot de mise en examen. De mise en examen fungeert als tenaamstelling van het gerechtelijk vooronderzoek. De kwalificatie van de feiten kan na de mise en examen nog veranderen; ook kan de verdachte nog voor aanvullende feiten tot voorwerp van onderzoek gemaakt worden.

Feitencomplex

De keuze van het feitencomplex waarnaar onderzoek wordt gedaan, waarvoor vervolging wordt ingesteld en terzake waarvan ten slotte verdachten voor de strafrechter worden gebracht, komt tot stand in de loop van het onderzoek. Het politieke onderzoek dat voorafgaat aan het opsporingsonderzoek is vormvrij (10.1). Bij het formele begin van het opsporingsonderzoek wordt een (globale) aanduiding gegeven van de strafbare feiten waarnaar onderzoek wordt gedaan. Van belang is wederom het gebruik van pseudokoop, bewaakte of gecontroleerde aflevering (art. 706-32 CPP). Zoals we hebben gezien is de politie hier niet verplicht om het feitencomplex nauwkeurig te beschrijven. Bovendien is in geval van bewaakte aflevering slechts melding van de voorgenomen actie nodig.

638 CA Ch. d'Acc. Versailles 10-02-1998.

639 Guinchard en Buisson, 2000, p. 653.

640 Art. 80-1 CPP.

Bij het Openbaar Ministerie bestaat weliswaar een tendens om tot reële toetsing te komen, maar voor de toetsing van proportionaliteit en subsidiariteit is een precieze beschrijving van het feitencomplex nodig. Hiervan is zelden sprake.⁶⁴¹

Het feitencomplex waarnaar onderzoek wordt gedaan, wordt voor het eerst expliciet uiteengezet in de vordering gerechtelijk vooronderzoek van de officier van justitie. Omdat deze vordering de grenzen van het onderzoek bepaalt (het principe van de *saisine in rem*) wordt het feitencomplex meestal ruim omschreven.

De vordering gerechtelijk vooronderzoek moet vergezeld gaan van (bewijs)stukken waarop ze is gebaseerd, zoals een rapport van de politie. Verder is de vordering vormvrij⁶⁴²; dit geldt zowel voor de wijze waarop de vordering wordt geformuleerd als voor de hoeveelheid stukken.⁶⁴³ De vormvrijheid heeft als belangrijke consequentie dat de rechter-commissaris slechts in de meest uitzonderlijke gevallen (bijvoorbeeld als er geen absolute of relatieve competentie is) de vordering kan afwijzen.⁶⁴⁴

Bij onderzoek naar georganiseerde criminaliteit kan de *saisine in rem* voor problemen zorgen. Als in het onderzoek nieuwe concrete strafbare feiten aan het licht komen (drugstransporten), is het de vraag of de rechter-commissaris hiervoor bevoegd is. Strikt genomen is dit niet het geval, omdat deze concrete feiten op het moment van de vordering van het gerechtelijk vooronderzoek niet te voorzien waren. De vordering gerechtelijk vooronderzoek zal dus telkens uitgebreid moeten worden. Om dit te voorkomen wordt vaak gekozen voor een vordering gerechtelijk vooronderzoek waarin sprake is van een ruime delictsomschrijving of een misdrijf dat doorloopt in de tijd. We kunnen denken aan 'drugshandel' of 'deelneming aan een criminele organisatie'.⁶⁴⁵

Maar ook hier kunnen problemen ontstaan. In een gerechtelijk vooronderzoek geopend wegens 'handel in drugs', tegen twee verdachten, werd op grond van een telefoontap ontdekt dat er een drugsdeal zou plaatsvinden tussen twee andere personen. De drugs werden bij een doorzoeking gevonden. De *Chambre d'Instruction* stelde dat op grond van de telefoontap een nieuw feit was ontstaan, dat buiten de *saisine in rem* viel. Om dit nieuwe feit te onderzoeken is een uitbreiding van de vordering nodig. Nu dit niet voor de doorzoeking is gebeurd, is deze nietig. Waarschijnlijk speelde hier mee dat het gerechtelijk vooronderzoek geopend was tegen met namen genoemde,

641 Djemni-Wagner, 2000b, pp. 7-8

642 Zie Chambon, 1997, pp. 48-49.

643 CRIM. 25-02-1995, B. 75.

644 Guinchard en Buisson, 2000, pp. 572-573.

645 Djemni-Wagner, 2000b, p. 9.

tot voorwerp van onderzoek verklaarde verdachten.⁶⁴⁶ Dit arrest is niet representatief voor de jurisprudentie, maar geeft wel duidelijk een bron van problemen aan. Een *mogelijke oplossing zou zijn om gerechtelijke vooronderzoeken zoveel mogelijk tegen N.N. te openen*. In dat geval komen de hierboven omschreven problemen aan de orde rond de vraag wanneer iemand als verdachte moet worden aangemerkt.

De omschrijving van het feitencomplex in de vordering gerechtelijk vooronderzoek is toegesneden op delictsbepalingen. De rechter-commissaris opent het gerechtelijk vooronderzoek en kan daarbij de juridische kwalificatie van de feiten aanpassen.

Ook bij het verstrekken van een *commission rogatoire* aan de politie moet de rechter-commissaris opletten dat hij niet buiten zijn *saisine* in rem komt. Dit geldt vooral de *commission rogatoire générale* (11.1.2): er moet aandacht worden geschonken aan de formulering, zodat niet de suggestie wordt gewekt dat de politie in haar onderzoek op grond van de *commission rogatoire* automatisch de grenzen van de *saisine* in rem overschrijdt.⁶⁴⁷

De opdracht van de rechter-commissaris om telecommunicatie af te tappen moet een omschrijving bevatten van het feit waarvoor de tap wordt toegepast.⁶⁴⁸

Uit deze omschrijving moet duidelijk worden dat aan de wettelijke eisen is voldaan: de vereiste van een strafbaar feit waarop minstens twee jaar gevangenisstraf staat en de vereiste dat de tap nodig is voor het onderzoek (subsidiariteit en proportionaliteit). In praktijk zal de omschrijving gegeven bij de opdracht om telecommunicatie af te tappen veelal samenvallen met de omschrijving gegeven in de *commission rogatoire*.

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek kan de rechter-commissaris op elk moment de kwalificatie van de feiten aanpassen, zolang hij hiermee niet buiten de *saisine* in rem geraakt. Wil de rechter-commissaris feiten onderzoeken die buiten zijn onderzoek vallen, dan zal hij aan de officier van justitie een *réquisitoire supplétif* moeten vragen: een vordering om het gerechtelijk vooronderzoek uit te breiden.

De officier van justitie heeft hier een belangrijke bevoegdheid in handen: hij kan met het *supplétif* opnieuw de grenzen van het gerechtelijk vooronderzoek bepalen. Het is niet ongebruikelijk om een *supplétif* te weigeren; hierbij mogen ook opportuniteits-overwegingen spelen.

646 CA Ch. d'Acc. Parijs 21-10-1997.

647 In zaak CA Ch. d'Acc. Lyon 30-03-1990, *JCP* 1990.II.21566 met noot Coste.

648 Art. 100 CPP.

Indien de rechter-commissaris feiten onderzoekt die niet gedekt worden door de vordering gerechtelijk vooronderzoek, is dit onderzoek nietig.

Het standaardarrest over de saisine in rem is de *zaak-Jean Pierre*: deze rechter-commissaris was belast met een gerechtelijk vooronderzoek naar verduistering van geld in onderneming X, ten detrimende van aandeelhouders. Tijdens het onderzoek ontdekt hij een zwartgeldcircuit tussen de ondernemingen X, Y en Z. Pas nadat de rechter-commissaris de feiten grondig heeft onderzocht, vraagt hij een vordering voor een uitbreiding van het gerechtelijk vooronderzoek aan de officier van justitie, die hij prompt verkrijgt. Het Cour de cassation stelt dat de rechter-commissaris meteen een uitbreiding van zijn vordering had moeten vragen. Eventueel had hij eerst de feiten die hij tegenkwam in het onderzoek mogen verifiëren, indien dit noodzakelijk was en zolang dit geen onderzoek op zou leveren gericht op het verkrijgen van bewijs. Dit laatste was hier wel gebeurd. Het onderzoek naar het zwartgeldcircuit wordt daarom in zijn geheel nietig verklaard.⁶⁴⁹

Het feitencomplex krijgt voor het eerst vaste vorm ten aanzien van de verdachte bij de mise en examen. In Frankrijk wordt niet tegen iedere verdachte apart een gerechtelijk vooronderzoek geopend. Dit betekent dat het feitencomplex van de vordering gerechtelijk vooronderzoek geenszins bepalend is voor de verdenking tegen afzonderlijke verdachten. Deze kan bestaan uit het hele feitencomplex of slechts uit een klein deel ervan.

Onderzoek gericht op strafbepalingen

Het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk vooronderzoek worden met het oog op het rond krijgen van de bewijsvoering gericht op concrete strafbepalingen. Tijdens het opsporingsonderzoek zal dit gebeuren door de politie, tijdens het gerechtelijk vooronderzoek door de rechter-commissaris.

Bij de typen onderzoek b) en c) bestaat de taak van de rechter-commissaris tijdens het gerechtelijk vooronderzoek in het kwalificeren van de vastgestelde strafbare feiten: een essentieel deel van het onderzoek is inmiddels afgerond. Dit kwalificeren is een autonome bevoegdheid van de rechter-commissaris.⁶⁵⁰

Er is enige ruimte voor afweging op grond van doelmatigheid; de rechter-commissaris kan besluiten de kwalificatie af te zwakken, maar hij kan ook de mening zijn toegevoegd dat de feiten aanleiding geven voor een te zware kwalificatie. Hierin zal hij dan eventueel gecorrigeerd worden door de zittingsrechter, of door de Chambre d'Instruction wanneer de verdachte of officier van justitie in beroep gaan.

649 CRIM. 06-02-1996, JCP 1996.II. 22634 met noot Chambon.

650 Chambon, 1997, p. 162.

Indien in het gerechtelijk vooronderzoek nog veel onderzoek moet worden gedaan (vooronderzoek type a)) is de rol van de rechter-commissaris een andere. Hij zal niet zuiver afwachten welk bewijs de politie aan het einde van het onderzoek op grond van de *commission rogatoire* aandraagt, maar bespreekt het onderzoek regelmatig met de politie (11.1.2). Op deze wijze (met *commission rogatoire* en overleg) kan de rechter-commissaris het onderzoek sturen, door het te beperken of uit te breiden.

In onderzoek naar drugshandel komen vaak vele vertakkingen aan het licht. Een onderzoek naar een criminele organisatie die zich bezighoudt met drugshandel heeft eventueel vertakkingen 'naar boven' (leveranciers, geldschietters). Vaak is er ook sprake van een netwerk van distributie en straathandel (vertakkingen 'naar beneden'). De rechter-commissaris zal moeten besluiten wat onderzocht wordt en wat niet.

Rechters-commissarissen stellen vaak dat zij elke verdenking moeten onderzoeken, op grond van hun taak 'onderzoek te verrichten naar de materiële waarheid'. Maar deze stelling doet alleen terzake bij meerdere – verschillende – verdenkingen ten aanzien van één feit (onderzoek à charge en à décharge). Hier zien we dus weer een duidelijk voorbeeld van handelen van de rechter-commissaris op grond van doelmatigheid.

Strafbepalingen en het onderzoek

Het biedt processuele voordelen om in het vooronderzoek de kwalificatie 'zwaar misdrijf' aan te houden, indien daar een grond voor bestaat. Bij zware misdrijven verloopt de voorlopige hechtenis in langere termijnen, is er een extra grond voor verlenging (namelijk een geschokte rechtsorde⁶⁵¹) en is de totale duur van de voorlopige hechtenis langer.

Zoals we hierna zullen zien speelt bij drugszaken aan het einde van het onderzoek juist vaak het tegenovergestelde: er vindt 'correctionnalisation' plaats. Strafverzwaren- de omstandigheden worden weggelaten, zodat de kwalificatie het strafbare feit van een zwaar misdrijf in een gewoon misdrijf doet veranderen. Dit gebeurt vooral bij groothandel in softdrugs.

Als de kwalificatie 'crime' tijdens het gerechtelijk vooronderzoek wordt verlaten, moet de rechter-commissaris wel een aparte beslissing over de voorlopige hechtenis nemen.⁶⁵²

651 Zie Le Gunehec, 2000b.

652 Art. 146 CPP en Guinchard en Buisson, 2000, p. 617.

Deelneming aan een criminele organisatie; plegen in georganiseerd verband

Net als in Nederland neemt in het Franse vooronderzoek het misdrijf 'deelneming aan een criminele organisatie' een bijzondere rol in. Het heeft in het onderzoek meerdere aanvullende functies:

- als restbepaling in het geval er weinig bewijs is voor andere strafbare feiten;
- als extra onderzoeksgrond bij de vordering gerechtelijk vooronderzoek;
- als instrument om de straf te verzwaren, aangezien voor dit delict een zwaardere straf staat dan voor de specifieke delicten die door een criminele organisatie gepleegd worden (bijvoorbeeld bij illegale exploitatie van speelautomaten).

In Frankrijk wordt het misdrijf 'deelneming aan een criminele organisatie' niet gebruikt als strafverzwaring, omdat de hoofdstraf van slechts één delict het maximum van de straftoemeting bepaalt (principe van 'non-cumul des peines'). Deze functie wordt vervuld door de strafverzwarende omstandigheid 'plegen in georganiseerd verband' die voorzien is bij een aantal misdrijven (3.2.1).

Het vooronderzoek volledig in ogenschouw nemend kunnen we concluderen dat het de rechter-commissaris is die uiteindelijk bepaalt wat de dadergroep en het feitencomplex zijn in het onderzoek. Echter, tot aan de vordering van een gerechtelijk vooronderzoek beslist de politie over dadergroep en feitencomplex; zij heeft hierbij door het ontbreken van concrete wettelijke eisen veel speelruimte.

13.1.4 Bepalen moment aanhouding en doorzoeking

Wettelijke kader

Aanhouding en doorzoeking kunnen niet onder dwang plaatsvinden tijdens de enquête préliminaire, en zullen derhalve plaatsvinden op basis van de enquête de flagrance (b, c) of het gerechtelijk vooronderzoek (a).

Op grond van de enquête de flagrance kan de beslissing van de politie om over te gaan tot aanhouding en doorzoeking autonoom tot stand komen. De politie kiest het moment en wordt in haar keuzevrijheid slechts beperkt door organisatorische overwegingen. De officier van justitie wordt op de hoogte gesteld, maar diens instemming met het moment van aanhouding en doorzoeking is in de praktijk van secundair belang.

Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek kan de politie ter uitvoering van een commission rogatoire tot doorzoeking overgaan. De aanwezigheid van de rechter-commissaris is niet vereist.

De rechter-commissaris gebruikt zijn bevoegdheid om zelf doorzoeking te doen sporadisch; dit gebeurt nog wel eens in zaken van financieel-economische criminaliteit.

De beslissing van de rechter-commissaris met betrekking tot doorzoeking en aanhouding is niet onderworpen aan wettelijke criteria: we zien hier een voorbeeld van een situatie waarin overwegingen gebaseerd op 'doelmatigheid van het onderzoek' een rol spelen. De rechter-commissaris zal hier het opsporingsbelang afwegen tegen het belang van rechtsbescherming voor de verdachte.

Doorlaten

In interviews en bij het bestuderen van zaken ben ik meerdere voorbeelden tegengekomen van 'uitgestelde aanhouding' en één voorbeeld van het doorlaten van drugs. Deze beslissingen waren genomen door de rechter-commissaris. Een uitgestelde aanhouding betrof grootschalige heling van kunst en antiek. In een andere zaak was er sprake van het door laten gaan van een gewapende overval. Het doorlaten van drugs speelde in een grote drugszaak en geschiedde teneinde de criminele organisatie in kaart te brengen (zie casus geïnspireerd op deze zaak in hoofdstuk 15).

Praktisch kader doorzoeking en aanhouding

De aanhouding en doorzoeking vergen de nodige voorbereiding. Capaciteitsvraagstukken bij grote politieacties spelen in Frankrijk minder dan in Nederland, in de zin dat de Franse politieorganisatie (zowel Police nationale als Gendarmerie nationale) op alle plaatsen in het land over grote permanente reserves aan personeel kan beschikken. Het vraagstuk van de capaciteit blijft dus beperkt tot het aantal vrij te maken rechercheurs voor doorzoeking en verhoren.

Dat het wel van belang is om enige afstemming met de officier van justitie te bereiden, heeft vooral te maken met controle op de strikte formaliteiten die sinds 1993 gelden voor de in verzekeringstelling. Ook is het zaak dat de in verzekeringstelling tijdig wordt verlengd en dat voorgeleidingen goed worden geregeld. De afgelopen jaren is het belang van afspraken over de in verzekeringstelling gebleken door tal van procedurefouten.

Problemen rond de in verzekeringstelling

We hebben eerder gezien dat in Frankrijk aanhouding en in verzekeringstelling in elkaar overlopen (2.3.7). Sinds 1993 is er een stroom jurisprudentie op gang gekomen over de precieze aanvang van de in verzekeringstelling, het moment waarop verdachten ingelicht moeten worden over hun rechten, het recht van de verdachte om zich met een advocaat te onderhouden en een arts te raadplegen enzovoort.⁶⁵³ Enkele grote zaken zijn stukgelopen of hebben grote vertraging ondervonden.

⁶⁵³ Zie Dintilhac, 1997.

Een voorbeeld is de *zaak-Sentier*. In deze zaak ging het om een omvangrijke politie-actie in november 1997 in de Sentier-buurt in Parijs, die bekend staat om het web van kleine ondernemingen in de textielhandel dat er gevestigd is. Bij deze actie werden meer dan 120 personen aangehouden die verdacht werden van grootschalige oplichting en het witwassen van geld.⁶⁵⁴ De actie was niet perfect voorbereid en er volgde enige consternatie. Volgens een respondent werden verdachten maar een tijdlang vastgeketend aan de verwarmingsbuizen in het politiebureau, omdat de politie niet wist waar ze hen moest laten. Bij een van de hoofdverdachten werd een verkeerd tijdstip ingevuld op het proces-verbaal met betrekking tot het moment waarop hij geïnformeerd zou zijn over zijn rechten. De reden voor deze vergissing was dat het betreffende verbaal pas enkele uren na het mondelinge informeren over de rechten (tijdens een doorzoeking) was opgesteld. De verdachte ging tweemaal in cassatie⁶⁵⁵; ondertussen bleef het onzeker of er wellicht delen van het omvangrijke onderzoek nietig zouden zijn. Het proces dat moest aanvangen in mei 1999 werd uiteindelijk bijna twee jaar uitgesteld tot februari 2001. De meeste van de hoofdverdachten, die al anderhalf jaar in voorlopige hechtenis hadden gezeten, werden voor aanvang van het proces in vrijheid gesteld. Enkele verdachten zijn vervolgens gevlucht.

In de loop van 2000 lijkt er enige rust gekomen te zijn in de jurisprudentie. De toetsingscriteria zijn uitgekristalliseerd.⁶⁵⁶

Het moment waarop de inverzekeringstelling aanvangt kan worden aangegeven door de OPJ en hoeft niet te corresponderen met het tijdstip waarop schriftelijke vastlegging plaatsvindt van het begin van de maatregel.⁶⁵⁷ De Chambre d'Instruction mag beslissen dat het vervolg van het onderzoek niet beschouwd dient te worden als vrucht van de nietige inverzekeringstelling en derhalve geldig is (abstract stelsel).⁶⁵⁸

Aanhouding sluitstuk onderzoek?

In Nederland wordt de aanhouding van de verdachte vaak als het sluitstuk van het onderzoek gezien. In Frankrijk is dit minder het geval, ongetwijfeld vanwege de langere duur van de voorlopige hechtenis.

De langere duur van de voorlopige hechtenis maakt het mogelijk op een eerder tijdstip verdachten aan te houden, als zich hiertoe de gelegenheid aandient. Het wordt op deze wijze makkelijker om korte klappen uit te delen: om verdachten aan

654 Zie *Le Monde*, 11-05-1999, 12-05-1999, 06-10-1999.

655 CRIM. 14-12-1999, *Le Soir-Transmis*, 2000, nr. 2, p. 12 met noot Butin.

656 Zie Maron, 2000.

657 CRIM. 15-02-2000, *Dr. pénal* 2000, nr. 82.

658 CRIM. 26-01-2000, *B.* 46.

te houden, voor feiten die voldoende ernstig zijn, terwijl het (hoofd)onderzoek nog niet is afgerond.

Nader onderzoek op basis van rechtshulpverzoeken kan ook wachten tot de verdachten zich al in voorlopige hechtenis bevinden. Dat geldt ook voor onderzoek naar vertakkingen van de zaak: dit onderzoek kan nog gedurende lange tijd na aanhouding van de (eerste) verdachten plaatsvinden. Er is in deze zin bepaald geen sprake van een aanmoediging om het gerechtelijk vooronderzoek op te splitsen (disjonction) en verdachten eerder voor de rechter te brengen.⁶⁵⁹

13.1.5 Beslissing bewaring en gevangenhouding

Procedure

De in verzekeringstelling, die kort na de aanhouding van de verdachte aanvangt (2.3.7)⁶⁶⁰, duurt in Frankrijk minder lang dan in Nederland. Zelfs bij verdenking van drugshandel of terrorisme, waar extra verlenging mogelijk is, duurt de in verzekeringstelling maximaal vier dagen.

Bij de termijnen van de 'gewone' in verzekeringstelling is er nog geen voorgeleiding aan een rechter nodig (op grond van de rechtspraak van het EHRM over artikel 5 EVRM). Bij de extra verlenging voor drugshandel of terrorisme moet wel een rechter betrokken worden. In het Franse recht is ervoor gekozen om deze extra verlenging op vordering van de officier van justitie te laten bevelen door de juge des libertés et de la détention tijdens een opsporingsonderzoek, en door de rechter-commissaris tijdens het gerechtelijk vooronderzoek. Er vindt voorgeleiding plaats aan deze rechter; slechts bij uitzondering kan deze uitblijven.⁶⁶¹

Is het nodig de verdachte na de in verzekeringstelling (twee of vier dagen) nog langer vast te houden, dan moet er voorlopige hechtenis volgen.

Voorlopige hechtenis kan alleen worden toegepast in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek. De officier van justitie zal dus de opening van een gerechtelijk vooronderzoek vorderen en tevens het in voorlopige hechtenis nemen van de verdachte. De rechter-commissaris opent vervolgens een gerechtelijk vooronderzoek en maakt de verdachte tot voorwerp van onderzoek. De rechter-commissaris oordeelt bij gemotiveerde beschikking op de vordering voorlopige hechtenis van de officier van justitie. Indien hij tot de conclusie komt dat de verdachte in voorlopige hechtenis gesteld zou moeten worden stuurt hij het dossier, de vordering van de officier van

659 Circulaire Ministère de la Justice, 1999b.

660 CRIM. 15-02-2000, besproken door Maron, 2000, p. 1075.

661 Art. 706-29 lid 3 CPP.

In 1995 is wel een beperkte regeling tot stand gekomen die het getuigen toestaat om hun adres te verhullen.⁶⁷¹ Hier heeft een werkelijk bedreigde getuige natuurlijk weinig aan.⁶⁷²

Los van de vraag hoe een anonieme verklaring tot stand kan komen kan zij, indien zij ter zitting niet wordt bestreden, eventueel wel bijdragen aan de bewijsvorming in een zaak. Het Cour de cassation heeft dit uitgemaakt, onder voorwaarde dat het vonnis van de rechter mede op ander niet-anoniem bewijsmateriaal gebaseerd is.⁶⁷³ We moeten hier misschien wel aan toevoegen dat het niet-anonieme bewijs in de voorliggende zaak vele malen belangrijker was.

Het ontbreken van een regeling van de anonieme getuige leidt volgens officieren van justitie en rechters-commissarissen tot problemen in onderzoek naar afrekeningen in het criminele milieu. Voor dergelijke afrekeningen geldt een zeer laag ophelderingspercentage (naar schatting van een respondent in Marseille ongeveer vijf procent). Een aantal van deze zaken is 'op politieel niveau rond', maar niemand uit het criminele milieu is bereid te getuigen. Een rechter-commissaris vertelde dat hij verscheidene malen had meegemaakt dat een getuige wel bereid was *off the record* verhaal te doen.

Ook voor politiefunctionarissen is er vrijwel geen mogelijkheid om anoniem te verklaren. Slechts voor enkele limitatief opgesomde politiefunctionarissen bestaat een dergelijke mogelijkheid wel: het gaat om leden van veiligheidsdiensten (RG, DST) en leden van speciale eenheden als arrestatieteams. Politie-infiltranten vallen niet onder de bepaling.⁶⁷⁴

In een bestudeerde zaak is de verklaring van de politie-infiltrant voor de rechter-commissaris, waarbij de politie-infiltrant wordt aangeduid met een code, door de Chambre d'Instruction nietig bevonden.⁶⁷⁵ De verdachte kan omdat hij de naam van de getuige niet kent, diens verklaring niet aanvechten. Hierdoor wordt de verdachte volgens de Chambre d'Instruction in zijn verdediging geschaad.

671 Zie artt. 62-1, 78, 153 CPP en R. 15-33-1 CPP.

672 Vgl. Lemonde, 1996, p. 817.

673 CRIM. 04-06-1997, B. 222, *Dr. pénal* 1997, comm. 137.

674 Arrêté 05-05-1995 van de ministre de l'Intérieur.

675 CA Ch.d'Acc. Versailles 10-02-1998.

Afscherming van informanten

Het wordt in Frankrijk geaccepteerd dat de politie informanten buiten het strafproces houdt.⁶⁷⁶ De wijze waarop informanten worden afgeschermd is vrij provisorisch en wordt geheel aan de politie overgelaten (2.3.7 en 11.1.1). In een dossier met voor het overige deugdelijke verslaglegging van observaties, wordt bijvoorbeeld verscheidene malen gewag gemaakt van 'een onbekende persoon' die in gezelschap van de verdachten verkeert en die het OT (Observatieteam) elke keer weer van zich af weet te schudden.⁶⁷⁷ De rechter staat dit toe voor zover hij geen reden heeft om aan te nemen dat het gebruik van een informant de rechtmatigheid van de bewijsvergaring aantast (2.3.6).⁶⁷⁸

Samenstelling dossier

Zowel in de wet als in de praktijk geldt er in Frankrijk een ruime verbaliseringsplicht (11.1.1, 11.1.2). We moeten verder concluderen dat het ontvangen van processen-verbaal automatisch leidt tot opname in het dossier. Hetzelfde geldt in beginsel voor andere stukken die van belang kunnen zijn voor het onderzoek, bijvoorbeeld de opdrachten van de rechter-commissaris aan de politie en stukken over het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden. Er is in het Franse recht nergens expliciet sprake van een relevantieregel.

Over het opnemen van stukken met betrekking tot het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden bestaat verschil van mening tussen respondenten in mijn onderzoek. Zo gaven sommige officieren van justitie in interviews aan dat zij de toestemming voor het verrichten van een pseudokoop of infiltratie niet in het dossier opnamen, waar andere dit wel zeiden te doen.

Er blijkt variatie mogelijk in het moment waarop bepaalde stukken in het dossier komen. Op de eerste plaats hoeven tapverslagen niet direct aan het dossier te worden gevoegd. Hetzelfde geldt voor de processen-verbaal van onderzoek opgedragen aan de politie bij *commission rogatoire*: de processen-verbaal die de politie voor de officiële beëindiging (*retour de la commission rogatoire*) van haar onderzoek al naar de rechter-commissaris zou hebben toegestuurd, kunnen eventueel buiten het dossier blijven. De opdracht zelf, waarin de rechter-commissaris beschreven heeft wat de politie moet onderzoeken, hoeft eveneens niet vóór afronding van het onderzoek in het dossier te figureren.⁶⁷⁹ Overigens treft de officier van justitie, die permanent

⁶⁷⁶ Zie Matsopoulou, 1996, p. 760.

⁶⁷⁷ CA Ch. Acc. Versailles 10-02-1998.

⁶⁷⁸ Redenering uit het aangehaalde arrest.

⁶⁷⁹ CRIM. 30-06-1999, D. 1999, somm. p. 326.

toegang heeft tot het dossier tijdens het gerechtelijk vooronderzoek⁶⁸⁰, op deze momenten ook een onvolledig dossier aan.

Inzage van processtukken

Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek heeft de advocaat van de verdachte die tot voorwerp van onderzoek is verklaard op elk moment inzage in het dossier. De advocaat kan op zijn verzoek ook delen van het dossier in kopie verkrijgen. Sinds een wetswijziging in 1996 mag de advocaat de gekopieerde stukken eventueel ook aan de verdachte geven. Hiertoe moet hij wel toestemming hebben gekregen van de rechter-commissaris. De rechter-commissaris kan alleen weigeren indien hij vreest voor pressie op het slachtoffer of op getuigen, advocaten, deskundigen, politiefunctionarissen of andere bij de zaak betrokken personen.⁶⁸¹

Trajecten

Het vasthouden aan het gerechtelijk vooronderzoek als kader voor een belangrijk deel van het vooronderzoek levert een vrij log geheel op. Dit heeft te maken met het op een laat moment in het onderzoek vaststellen van dadergroep en feitencomplex. Het gerechtelijk vooronderzoek, zoals we hebben gezien, is door de ruime saisine in rem vaak omvangrijk en daarnaast wordt er geen gerechtelijk vooronderzoek tegen de verdachten afzonderlijk geopend. Dit kan leiden tot opeenstapeling van informatie en vertakkingen in alle windrichtingen.

Aan de andere kant wordt er tijdens het gerechtelijk vooronderzoek strikt op toegezien dat de grenzen van het onderzoek niet worden overschreden. Dit houdt verband met een probleem dat momenteel de opsporingspraktijk naar zware en georganiseerde criminaliteit beheerst: het vraagstuk van *incidentele informatie*.

Incidentele informatie

Wat moet er gebeuren met informatie over strafbare feiten die bovenkomt tijdens het gerechtelijk vooronderzoek en die niet gedekt wordt door de saisine in rem?⁶⁸²

We kunnen denken aan twee voorbeelden. Zo kunnen er tijdens een doorzoeking op grond van een *commission rogatoire* voorwerpen worden aangetroffen die wijzen op andere strafbare feiten. Daarnaast komen er tijdens het tappen van telecommunicatie vaak aanvullende strafbare feiten naar boven.

⁶⁸⁰ Art. 82 lid 2 CPP.

⁶⁸¹ Art. 114 lid 4, 5, 7 en 8. Zie ook Circulaire van 03-03-1997.

⁶⁸² Bij incidentele informatie tijdens het opsporingsonderzoek spelen weinig problemen: de politie kan voor de feiten een apart onderzoek instellen, mits ze bij een rechtmatige uitoefening van bevoegdheden zijn vastgesteld.

Als we ons concentreren op de telefoontap, dan doen zich drie mogelijke situaties voor:

- 1 de rechter-commissaris wil de ontdekte feiten (faits nouveaux) onderzoeken, omdat ze een verband vertonen met het gerechtelijk vooronderzoek: hij meldt de ontdekking aan de officier van justitie, teneinde een réquisitoire supplétif te verkrijgen dat de vordering uitbreidt;
- 2 de feiten hebben geen enkel verband met het gerechtelijk vooronderzoek: de rechter-commissaris stuurt de stukken naar de officier van justitie, die vervolgens beslist wat er mee gaat gebeuren;
- 3 de rechter-commissaris is op de hoogte van een reeds lopend gerechtelijk vooronderzoek naar de door hem ontdekte feiten en stuurt de stukken – met een kennisgeving aan de officier van justitie – naar zijn collega of naar zichzelf.⁶⁸³

De eerste situatie zijn we al tegen gekomen bij bespreking van de saisine in rem. We hebben bij bespreking van de zaak-Jean Pierre (13.1.3) gezien dat verschillende eisen⁶⁸⁴ gesteld worden aan de vaststelling van de faits nouveaux:

- de rechter-commissaris mag alleen onderzoek doen naar de vastgestelde feiten als hiertoe noodzaak bestaat (bijvoorbeeld als bewijs dreigt te verdwijnen);
- dit onderzoek moet zich beperken tot het verifiëren van de aanwijzingen of veiligstellen van het bewijs;
- in de praktijk is het verstandig de stukken betreffende dit onderzoek duidelijk te onderscheiden (bijvoorbeeld door middel van de markering ‘procédure incidente’);
- de rechter-commissaris moet zo snel mogelijk de officier van justitie van de ontdekking van de faits nouveaux op de hoogte stellen.

De procedures die gevolgd moeten worden zijn omslachtig en de rechter waakt streng opdat er geen schendingen plaatsvinden.

In een arrest in een grote drugszaak blijkt welk belang wordt gehecht aan een zo spoedig mogelijke melding van de faits nouveaux aan de officier van justitie. In het onderzoek waren aanwijzingen omtrent strafbare handelingen van een advocaat naar voren gekomen. Deze faits nouveaux waren echter niet meteen naar de officier van justitie gestuurd voor een supplétif. De Chambre d’Instruction vond de termijn van zes maanden tussen vaststelling van de feiten en melding aan de officier van justitie onacceptabel. Ook al was er geen aanvullend onderzoek verricht naar deze feiten, de advocaat was wel constant in de zaak aanwezig, als raadsman van een van de hoofd-

683 CRIM. 25-04-1995, nr. 94-84.844.

684 Zie ook Guinchard en Buisson, 2000, p. 575.

verdachten. De Chambre d'Instruction vond dat de advocaat in zijn verdediging was geschaad.⁶⁸⁵

Het uitbreiden van het onderzoek is echter niet altijd een effectieve manier om onderzoek te verrichten: het toch al logge gerechtelijk vooronderzoek kan zo onhandelbaar worden.

Teneinde de effectiviteit van het onderzoek te waarborgen kan men pogen het onderzoek buiten het gerechtelijk vooronderzoek te laten verlopen. Bij Wet van 23 juni 1999 zijn daarom expliciet andere mogelijkheden voor de officier van justitie vermeld dan het geven van een supplétif. De officier van justitie kan er namelijk ook voor kiezen om eerst een opsporingsonderzoek in te stellen naar de ontdekte feiten, of om voor de feiten een nieuw, apart gerechtelijk vooronderzoek te vorderen. Omdat dit op grond van aanwezige kennis aan te bevelen kan zijn, doet de wet de suggestie dat dit nieuwe gerechtelijk vooronderzoek eventueel aan dezelfde rechter-commissaris wordt gegeven.⁶⁸⁶

Disjonction

Gerechtelijke vooronderzoeken zijn in zaken van zware en georganiseerde criminaliteit omvangrijk, als gevolg van de kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek en het feit dat er geen gerechtelijk vooronderzoek tegen elke verdachte afzonderlijk wordt gestart. In onderzoeken naar drugshandel in georganiseerd verband is vaak sprake van meerdere verdachten tegen wie verdenkingen van ernstige of minder ernstige strafbare feiten bestaan en die in voorlopige hechtenis verkeren of inmiddels al weer op vrije voeten zijn gesteld. Dit leidt tot onderzoeken die maar door blijven lopen en waarin de verdachten die in beeld zijn niets met de initiële verdachten te maken hebben.

Naast het beperken van supplétifs kan het daarom belangrijk zijn om delen van het onderzoek voortijdig af te splitsen (disjonction). Een circulaire van het ministerie van Justitie gericht op onderzoek naar drugshandel doet een belangrijke suggestie in die richting.⁶⁸⁷ Deze circulaire is uiteraard alleen gericht aan officieren van justitie; zij moeten dus via hun procedurele bevoegdheden de rechter-commissaris beïnvloeden.⁶⁸⁸

Rechters-commissarissen zijn sceptisch over de disjonction, zo blijkt uit mijn interviews. Het heeft de voorkeur om de verdachten uiteindelijk op zitting te laten verschijnen in een megaproces, zodat ieders rol goed kan worden belicht. Bovendien lijkt afsplitsing van delen van het onderzoek tegenstrijdig met de vervolging voor

685 Zie CA Ch. d'Acc. Versailles 04-06-1999.

686 Zie art. 80 lid 3 en hierover Le Gunehec, 2000a.

687 Ministère de la Justice, 1999b.

688 Zie artt. 175-1 lid 1 en 80 lid 3 CPP.

‘deelneming aan een criminele organisatie’ of ‘drugshandel in georganiseerd verband’.

Overdracht van het dossier

Frankrijk is een groot land met veel arrondissementen (181), vele gespecialiseerde politiediensten, twee politiekorpsen en een actieve douanerecherche. Het vasthouden aan de territoriale competentie en de strikte kaders rond het gerechtelijk vooronderzoek brengt enkele procedurele gevaren met zich mee. Zo kan het voorkomen dat meerdere rechters-commissarissen tegelijkertijd onderzoek doen naar delen van dezelfde zaak, of dat de verdachte al eerder is veroordeeld voor een deel van het feitencomplex.

Het samenvoegen van meerdere zaken met een sterk onderling verband is met enige regelmaat aan de orde. De vraag doet zich zeker voor op het moment dat ook de politie alle zaken overdraagt aan een office central of overgaat tot instelling van één onderzoeksteam op ad hoc-basis.

Dit probleem speelt in alle zaken van roof van kunst en antiek door gespecialiseerde criminele organisaties. De diefstallen vinden plaats over heel Frankrijk en worden door slechts enkele organisaties verricht; op weer andere plaatsen (rond Parijs) is een aansluitend helingstraject.

Op de tweede plaats is het gevaar van schending van het beginsel *ne bis in idem* niet denkbeeldig.

In een zaak waarin een rechter-commissaris in Parijs onderzoek doet naar een criminele organisatie die verdacht wordt van import van drugs in een bepaalde periode, kan het voorkomen dat enkele van de verdachten in Zuid-Frankrijk al veroordeeld zijn voor een klein transport dat in dezelfde periode heeft plaatsgevonden. Een goede vergelijking op grond van informatie (strafblad, vonnissen, gerechtelijk vooronderzoek) is dan ook van groot belang.⁶⁸⁹

De rechter-commissaris kan zelf of op vordering van de officier van justitie de zaak overdragen aan een andere rechter-commissaris.⁶⁹⁰

In een omvangrijk onderzoek naar de roof van kunst en antiek verspreid over heel Frankrijk, waarbij de politie al in een vroeg stadium de verbanden doorzag, werd de zaak pas overgedragen na herhaalde suggesties (aanschrijvingen) van officieren van

⁶⁸⁹ Zie CA Ch. d'Acc. Versailles 04-06-1999.

⁶⁹⁰ Artt. 657 en 84 CPP. Zie ook 6.1.2, 6.3.2.

justitie door de Direction des affaires criminelles et des grâces van het Franse ministerie van Justitie.

Concurrente bevoegdheid

Zaken kunnen ook worden overgedragen aan rechters-commissarissen met een concurrente bevoegdheid inzake terrorisme (in de praktijk altijd) of financieel-economische criminaliteit (niet altijd). In het laatste geval ontstaat bij onderzoek naar witwassen een interessante figuur: deze neemt de vorm aan van supplétif, disjonction of overdracht (3.4.2).

De procedure zoals die onder andere wordt voorgeschreven in Parijs, waar een pôle économique et financier is gevestigd, is als volgt. Indien een rechter-commissaris, bijvoorbeeld in een onderzoek naar een criminele organisatie die zich bezighoudt met het plegen van meerdere soorten strafbare feiten, witwasmisdrijven tegenkomt, stuurt hij de informatie hieromtrent naar de officier van justitie. Deze kan vervolgens een apart gerechtelijk vooronderzoek vorderen bij een gespecialiseerde rechter-commissaris.

De rechter-commissaris kan ook aan het einde van zijn onderzoek besluiten de informatie naar de officier van justitie te sturen. Die kan dan, eventueel op suggestie van de rechter-commissaris, alsnog besluiten of een apart gerechtelijk vooronderzoek moet plaatsvinden, dat door de situering in het vooronderzoek lijkt op ons strafrechtelijk financieel onderzoek.

13.1.7 Regelmatigheidscontrole

Procedure

Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek kunnen de verdediging, de officier van justitie en de rechter-commissaris de Chambre d'Instruction verzoeken zich uit te spreken over de regelmatigheid van een onderzoekshandeling of, in enkele gevallen, van het hele dossier.⁶⁹¹ De Chambre d'Instruction kan in deze procedure tijdens het gerechtelijk vooronderzoek ook de rechtmatigheid van opsporingshandelingen beoordelen die zijn verricht in de enquête préliminaire of enquête de flagrance, voorafgaand aan het gerechtelijk vooronderzoek.⁶⁹²

We gebruiken hier de term 'regelmatigheid', omdat de Chambre d'Instruction niet alleen de rechtmatigheid van onderzoekshandelingen toetst, maar ook kan treden in de feitelijke omstandigheden die aan de beslissing ten grondslag liggen.⁶⁹³ Er is

691 Artt. 170 t/m 174 CPP. Guinchard en Buisson, 2000, pp. 686-706; Chambon, 1997, pp. 339-364.

692 Zie CRIM. 30-06-1987, B. 276.

693 Stéfani e.a., 1993, pp. 590-592.

echter iets minder ruimte voor toetsing van doelmatigheid van handelingen dan bij de behandeling van hoger beroep tegen de beschikkingen van de rechter-commissaris (6.3.2).

Advocaten wachten met het indienen van een verzoek doorgaans tot het einde van het onderzoek, omdat ze dan pas zeker zijn dat het dossier compleet is. Bovendien is op dat moment de kans het grootst dat een eventuele nietigheid het hele onderzoek aantast.⁶⁹⁴

Inhoud toetsing en gevolgen

De Chambre d'Instruction doet onderzoek op grond van het voorgelegde verzoek, stelt eventuele onregelmatigheden vast en bepaalt of deze een nietigheid opleveren. Zij kan ook ambtshalve nietigheden constateren.⁶⁹⁵

De verzoeken moeten gericht zijn op schending van wettelijke bepalingen; we moeten hierbij vooral denken aan vereisten gesteld aan de toepassing van dwangmiddelen (inverzekeringstelling) of opsporingsbevoegdheden (aftappen van telecom-municatie), of het kader voor het verrichten van bepaalde onderzoekshandelingen (vraagstuk van incidentele informatie; saisine in rem).⁶⁹⁶ De verzoeken mogen niet gericht zijn tegen beschikkingen waartegen aparte rechtsmiddelen openstaan.⁶⁹⁷

Voor haar onderzoek kan de Chambre d'Instruction de officier van justitie, de rechter-commissaris en de verdediging oproepen, maar hoort zij verder geen (recht-matigheids)getuigen. Wel kan de Chambre d'Instruction de zaak eventueel zelf nader onderzoeken of hiertoe een opdracht verstrekken aan de behandelende rechter-commissaris.

Sinds het wettelijke stelsel van nietigheden in 1993 is veranderd, is het onoverzichtelijk geworden.⁶⁹⁸ De jurisprudentie van het Cour de cassation verdeelt de nietigheden in twee categorieën:

- handelingen of bevoegdheden die altijd een nietigheid opleveren wanneer ze op onregelmatige wijze zijn verricht of uitgeoefend;
- handelingen of bevoegdheden die indien onregelmatig verricht of uitgeoefend alleen tot nietigheid leiden als de verdachte in zijn verdediging is geschaad.⁶⁹⁹

⁶⁹⁴ Guinchard en Buisson, 2000, p. 687.

⁶⁹⁵ Art. 174 lid 1 CPP.

⁶⁹⁶ Chambon, 1997, p. 352.

⁶⁹⁷ Guinchard en Buisson, 2000, p. 690.

⁶⁹⁸ Zie Guinchard en Buisson, 2000, pp. 700-704. Zie ook Marsat en Lesclois, 1997.

⁶⁹⁹ Art. 802 CPP.

De eerste categorie doet zich onder andere voor bij schending van voorschriften bij doorzoeking en invezekeringstelling, aftappen van telecommunicatie, parallelle opsporing en het vraagstuk van incidentele informatie. De tweede categorie speelt onder andere bij gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden als pseudokoop en infiltratie.

Is er een nietigheid vastgesteld, dan bepaalt de Chambre d'Instruction welke gevolgen de nietigheid moet krijgen – bijvoorbeeld of alleen de nietige handeling uit het dossier moet worden verwijderd of dat er sprake is van verboden vruchten. Het gevolg van de toetsing van de Chambre d'Instruction is dat eventuele nietigheden die onopgemerkt zijn gebleven, gedekt zijn.⁷⁰⁰

Het gedekt verklaren van nietigheden (de purge) vindt zijn oorsprong in de juryprocedure. Sinds 1993 geldt het ook voor misdrijven die na een gerechtelijk vooronderzoek door de rechtbank worden behandeld.⁷⁰¹

Het gedekt verklaren geldt ook voor het geval dat de verdediging geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om een verzoek in te dienen.

Er zijn echter twee wettelijke en jurisprudentiële uitzonderingen:

- de purge geldt alleen als de verdediging kennis heeft kunnen nemen van alle stukken in het dossier;⁷⁰²
- bij instelling van een beroep van de verdachte tegen verwijzing naar het Cour d'Assises vindt nogmaals een volledige controle van het dossier door de Chambre d'Instruction plaats.

Relativering gedekt verklaren

Naast deze uitzonderingen bestaan er nog meer redenen om het gedekt verklaren van procedurefouten te relativieren. Via het onderzoek naar de hoofdvragen kan op het onderzoek ter terechtzitting door handige advocaten worden 'ingebroken' in het gedekte vooronderzoek.

Het gebruik van ongeoorloofde opsporingsmethoden kan bijvoorbeeld invloed hebben op de bewezenverklaring of de schuldvraag.⁷⁰³

700 Art. 175 CPP.

701 Art. 175 lid 2 jo 385 CPP.

702 CRIM. 05-05-1998, B. 152.

703 CA Toulouse 30-04-1997. Bevestigd door CRIM. 05-05-1999, D. 1999, somm. p. 325.

In verband hiermee kan het verhoor van getuigen op het onderzoek ter terechtzitting een ander licht werpen op de zaak, daar deze niet gehoord zijn in de procedure voor de Chambre d'Instruction.

13.1.8 Beslissing verdere vervolging en tenlastelegging

Sluiting gerechtelijk vooronderzoek

De rechter-commissaris bepaalt wanneer hij het gerechtelijk vooronderzoek wil afsluiten. Hij betekent zijn voornemen aan de verdediging en de officier van justitie, die beide twintig dagen de tijd hebben om de rechter-commissaris te verzoeken nadere onderzoekshandelingen te verrichten of om de Chambre d'Instruction een verzoek tot regelmatigheidscontrole voor te leggen. Na het verstrijken van deze termijn neemt de rechter-commissaris een definitieve beslissing over sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek. Ook lopende procedures naar aanleiding van een regelmatigheidscontrole (inclusief cassatie en terugwijzing enzovoort) of beroepsprocedures tegen beschikkingen van de rechter-commissaris staan niet aan sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek in de weg.

Ook in de hierboven beschreven zaak-Sentier (13.1.4) wachtte de rechter-commissaris niet met sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek. Zoals we hebben gezien verschuift dan het probleem naar de zittingsrechter. Deze zal in veel gevallen wel moeten wachten.

Het gerechtelijk vooronderzoek duurt lang: volgens recente cijfers van het Franse ministerie van Justitie gemiddeld meer dan zestien maanden.⁷⁰⁴

Dit gemiddelde vraagt om enkele kanttekeningen. We moeten ons realiseren dat bij onderzoek van type a) een verdachte niet gedurende de hele periode in voorlopige hechtenis zal verkeren. Bovendien slepen dossiers op grond van een onterechte plainte avec constitution de partie civile (2.2.1) zich vaak lang voort en verhogen ze zo het gemiddelde. Ten slotte blijft het gerechtelijk vooronderzoek in onopgeloste (onoplosbare) zaken lang open. Eerlijkheidshalve moet ik echter vermelden dat mijn schattingen van de gemiddelde duur van het gerechtelijk vooronderzoek ook rond zestien maanden liggen; zo vermoed ik dat bij onderzoek van type a) de duur rond de tweeënehalf jaar ligt.

704 Ministère de la Justice, Chiffres-clés 1999, oktober 2000.

Het is wetenschappelijk meer verantwoord om een schatting te doen van de minimale duur van een gerechtelijk vooronderzoek. Op grond van de wettelijke termijnen en de praktische uitvoering is er sprake van een minimum van zes maanden.

De volgende bepaling is mede de oorzaak van de lange duur van het gerechtelijk vooronderzoek: de officier van justitie beschikt over een maand om zijn vordering omtrent de beslissing over verdere vervolging bij de rechter-commissaris in te dienen. Deze periode geldt voor het geval de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt; anders geldt een periode van maar liefst drie maanden. In de praktijk overschrijdt de officier van justitie de termijn voor het indienen van zijn vordering regelmatig. De rechter-commissaris heeft de bevoegdheid om zonder de vordering van de officier van justitie een beslissing te nemen over verdere vervolging, maar maakt hier zelden gebruik van.⁷⁰⁵

Beslissing omtrent verdere vervolging

De rechter-commissaris beslist bij beschikking over de verdere vervolging (ordonnance de renvoi). Hij is niet gebonden aan de vordering van de officier van justitie en beslist zelf of er voldoende bewijs (charges suffisantes) is om de verdachten verder te vervolgen en over de kwalificatie van de feiten.⁷⁰⁶

In de literatuur en in mijn interviews wordt vaak gewezen op het feit dat de rechter-commissaris zich in verregaande mate baseert op de concluderende vordering van de officier van justitie. Zeker in wat minder gecompliceerde dossiers is dit een soort vaste taakverdeling geworden.⁷⁰⁷ De officier van justitie blijft gedurende het hele gerechtelijk vooronderzoek op de achtergrond, is zelfs vaak geheel afwezig, maar maakt aan het einde van het gerechtelijk vooronderzoek wel werk van de vordering (6.3.2).

Transactie of alternatieve afdoening

De rechter-commissaris heeft alleen de keuze tussen vervolging en een gehele of gedeeltelijke buitenvervolginstelling. Het Franse recht kent geen mogelijkheden om na opening van het gerechtelijk vooronderzoek nog tot alternatieve afdoening of een schikking te komen.

705 In een omvangrijke fraudezaak rond een bekende Franse industrieel gebeurde dit bijvoorbeeld wel.

De rechter-commissaris had drie maanden gewacht op de officier van justitie. Zie de zaak-Lagardère, *Le Monde*, 25-06-1999.

706 Chambon, 1997, pp. 376-379.

707 Guinchard en Buisson, 2000, p. 665.

Buitenvervolginstelling

Het gevolg van de buitenvervolginstelling is dat de tot voorwerp van onderzoek verklaarde verdachte tegen wie deze is uitgesproken, niet meer vervolgd kan worden voor de feiten waarvoor hij tot voorwerp van onderzoek was verklaard.⁷⁰⁸ Nieuw onderzoek naar deze feiten kan alleen bij 'nova'.⁷⁰⁹ Het Openbaar Ministerie heeft de exclusieve bevoegdheid om een heropening van het onderzoek te verzoeken.⁷¹⁰ Tegen de beschikking omtrent verdere vervolging kan beroep worden ingesteld.

Geen nader onderzoek rechter-commissaris

Is het gerechtelijk vooronderzoek eenmaal gesloten en heeft de rechter-commissaris een beslissing genomen over verdere vervolging, dan kan hij geen onderzoek meer doen.

Naar de zittingsrechter

Als de rechter-commissaris niet overgaat tot buitenvervolginstelling verwijst hij het dossier naar de zittingsrechter. Dit kan het Tribunal correctionnel, het Tribunal de police of het Cour d'Assises zijn. Hij stuurt het dossier vervolgens naar de officier van justitie of de procureur-generaal (bij verwijzing naar het Cour d'Assises). In geval van verwijzing naar het Cour d'Assises staat er voor de verdediging bij uitzondering een mogelijkheid open tot beroep tegen de beschikking omtrent verdere vervolging.

Tenlastelegging

De beslissing over verdere vervolging vormt de officiële tenlastelegging. Deze is niet meer te wijzigen, niet vóór en niet tijdens het onderzoek ter terechtzitting. Maar de tenlastelegging moet in Frankrijk duidelijk worden onderscheiden van het requisitoir van de officier van justitie. De officier van justitie kan een andere mening zijn toegedaan over het bewijs, de kwalificatie van de feiten en de strafbaarheid van de dader dan de rechter-commissaris. Hij is vrij om in zijn requisitoir afstand te nemen van de ordonnance de renvoi. De officier van justitie kan vrijspraak eisen of tot een andere kwalificatie van de feiten komen.

Dit gebeurt niet vaak, maar er zijn verschillende interessante voorbeelden. In het schandaal rond het besmette bloed dat hemofiliepatiënten toegediend hadden gekregen (de *Affaire du sang contaminé*) speelde een dergelijk verschil van inzicht tussen de rechter-commissaris en de officier van justitie. De officier van justitie wilde vervolging van de verdachte artsen voor de rechtbank terzake van 'dood door schuld'

708 Zie Chambon, 1997, pp. 441-444.

709 Artt. 188, 189 CPP.

710 Art. 190 CPP.

en 'toediening van schadelijke stoffen', de rechter-commissaris adieerde het Cour d'Assises terzake van 'vergiftiging'.⁷¹¹ In een eerder geciteerde prostitutiezaak ont-aardde het verschil van mening tussen de officier van justitie en de rechter-com-missaris over kwalificaties en strafwaardigheid van de feiten zelfs in een ordinaire scheldpartij.⁷¹²

13.2 Nederland

13.2.1 Start van het onderzoek

Startinformatie

Onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit komt in Nederland veelal tot stand op grond van CIE-informatie. Ook informatie die naar voren is gekomen in andere onderzoeken kan direct of indirect de aanzet geven tot een onderzoek.

De laatste jaren wordt de nadruk gelegd op de informatie die uit analyse van meer-dere onderzoeken te putten valt: deze informatie kan via een aantal technieken wor-den 'veredeld'. De 'nieuwe inzichten' die op deze wijze worden verkregen (bijvoorbeeld dat steeds dezelfde personen op blijken te duiken in een aantal lopende onderzoeken) kunnen als startinformatie dienen voor nieuw onderzoek.⁷¹³

Aangiften kunnen ook een rol spelen bij de start van onderzoek. MOT-meldingen daarentegen spelen veelal slechts een aanvullende rol bij reeds bestaande informa-tie of lopend onderzoek.⁷¹⁴ De startinformatie komt, al dan niet in de vorm van een rapport van de CIE, in een summiere samenvatting in het dossier.

Beslissing start van een onderzoek

De politie is altijd bevoegd om zelf een opsporingsonderzoek te beginnen, maar doet dit bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit in overleg met de officier van justitie. Op regionaal niveau bestaan hiervoor meestal procedures rond het onderzoek dat de divisies Zwacri van de regiopolitie uitvoeren.

We moeten niet vergeten dat deze politiediensten niet alleen maar projectmatig wer-ken: ze worden deels ook reactief ingezet, in de vorm van een recherchebijstandsteam bijvoorbeeld.

711 Zie o.a. *Le Monde*, 21-12-2000.

712 Zaak-Bourgeois, *Le Monde*, 26-11-1998.

713 Van Gestel, 1999.

714 Zie Terlouw en Aron, 1996, pp. 90-91 en verder TCEO, p. 213.

De vorm en zwaarte van deze procedures verschillen per regio: soms is er bijvoorbeeld sprake van een procedure met meerdere stappen.⁷¹⁵ Meestal komt het er op neer dat vertegenwoordigers van de rekerchestaf van de politie (CIE-chef, recherchechef, eventueel teamleider) spreken met de CIE-officier van justitie, de Zwacri-officier van justitie en de recherche-officier van justitie over de concrete mogelijkheden voor onderzoek.

De selectie van zaken voor kernteams is nog veel zwaarder en langduriger. Naast een selectieprocedure op het niveau van het team (overleg van KT-arrondissement en deelnemende politieregio's) komt hier een landelijke procedure aan te pas met weegploeg, CC Zwacri en de uiteindelijke goedkeuring van het College van procureurs-generaal (9.2.2).⁷¹⁶

Minimumeisen gesteld aan de informatie

In het Nederlandse recht wordt een aantal juridische eisen gesteld aan de informatie die ten grondslag ligt aan een opsporingsonderzoek. Er moet sprake zijn van een verdenking of een redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd (13.2.3).⁷¹⁷

De verdenking of dit redelijke vermoeden kunnen in beginsel bestaan uit louter CIE-informatie, die per definitie anoniem is. Anonieme informatie kan dus de aanleiding vormen voor een opsporingsonderzoek.

13.2.2 Plan van aanpak; combinatie van opsporingsmethoden

Projectmatig werken

De opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit kenmerkt zich in Nederland door een sterk projectmatige aanpak. Vooral bij de kernteams is dit te zien:

- de capaciteit van de kernteams wordt alleen ingezet voor projectmatig onderzoek;
- de teams laten fenomeenonderzoek verrichten;
- van de kernteams wordt verwacht dat zij verkennend onderzoek verrichten;
- er wordt veel aandacht besteed aan projectvoorbereiding;
- de selectie van de zaken vindt plaats op grond van een ingewikkelde procedure;⁷¹⁸
- voor elk onderzoek bestaat een uitvoerig plan van aanpak;

⁷¹⁵ TCEO, 1999, p. 217.

⁷¹⁶ Gooren e.a., 1998, pp.

⁷¹⁷ Art. 132a Sv.

⁷¹⁸ Zie Gooren e.a., 1998. TCEO, 1999, p. 217.

- het onderzoek blijft zoveel mogelijk geconcentreerd op het halen van de initiële doelstellingen; eventuele vertakkingen worden apart onderzocht.

Plannen van aanpak zijn in Nederland vaak zeer uitgebreid en gedetailleerd. Ze bevatten minimaal een beschrijving van de doelstellingen van het onderzoek, overwegingen ten aanzien van de te gebruiken opsporingsbevoegdheden, uitvoerige scenario's voor het verloop van het onderzoek, kostenoverwegingen (ramingen van inzet van personeel en middelen) en een prognose van de doorlooptijd. Het plan van aanpak wordt opgesteld door de politie in overleg met de officier van justitie.

Combinatie van opsporingsbevoegdheden

Opsporingsonderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit starten bijna altijd met de inzet van telefoontaps en verschillende vormen van observatie.⁷¹⁹ Deze combinatie is te beschouwen als een vaste basis waarop in de loop van het onderzoek eventueel verder wordt gebouwd met andere opsporingsbevoegdheden.

Welk wettelijk kader is verbonden aan deze opsporingsbevoegdheden?

Door de Wet BOB en de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek is het opsporingsonderzoek het alomvattende kader geworden voor de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit:

- de telefoontap is losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek;
- het opsporingsonderzoek is verruimd met proactief onderzoek: ook onderzoek op grond van een vermoeden dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd maakt voortaan deel uit van het opsporingsonderzoek;
- voor de normering van 'nieuwe' opsporingsbevoegdheden als stelselmatige observatie en stelselmatige verzameling van informatie (die voorheen een wettelijke basis buiten het opsporingsonderzoek konden hebben)⁷²⁰ of opname van vertrouwelijke communicatie (waar een koppeling aan het gerechtelijk vooronderzoek denkbaar was geweest) is gekozen voor de basis van het opsporingsonderzoek.

Niet alleen de opsporingsbevoegdheden waarmee het onderzoek wordt aangevangen maar ook alle bevoegdheden die erna eventueel worden gebruikt, zoals gecontroleerde aflevering, worden ingezet in het kader van het opsporingsonderzoek.

Kaderfunctie gerechtelijk vooronderzoek

Het gerechtelijk vooronderzoek heeft nauwelijks nog een kaderfunctie voor de toepassing van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen waarvoor de rechter-

719 TCEO, 1999, p. 205

720 In de zin van art. 2 Pw.

commissaris een bevoegdheid bezit. Het bestaan van een gerechtelijk vooronderzoek is wel nog steeds gekoppeld aan de volgende bevoegdheden van de rechter-commissaris:

- doorzoeking van een woning, buiten het geval van spoed (art. 110 Sv.);
- het doen verrichten van een DNA-onderzoek, indien de verdachte bekend is (art. 195a Sv.);
- de facto voor het verhoor door de rechter-commissaris van de verdachte en het verhoor van getuigen (art. 185 e.v. Sv.);
- de anonieme-getuigeprocedure (art. 226a Sv. e.v.).

Door het loskoppelen van de spoedhuiszoeking en de telefoontap is naar verwachting het aantal 'lege gerechtelijke vooronderzoeken' gedaald: in het verleden werd de opening van een gerechtelijk vooronderzoek vaak alleen gevorderd ter verkrijging van bevoegdheden die aan de rechter-commissaris toekwamen (telefoontap) of omdat een dergelijke vordering verplicht was na gebruikmaking van een bevoegdheid (spoedhuiszoeking).

Overigens had het bestaan van lege gerechtelijke vooronderzoeken ook te maken met het afschermen van informatie: de informatie verkregen uit taps in een gerechtelijk vooronderzoek tegen N.N. werd gebruikt als sturingsinformatie en startinformatie voor andere onderzoeken.

Parallele opsporing

Om een aantal redenen is parallelle opsporing in het Nederlandse recht het uitgangspunt geworden in onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit. Het gerechtelijk vooronderzoek bood onvoldoende kader om het onderzoek gecentraliseerd rond de rechter-commissaris te laten verlopen.⁷²¹ Met de positie van de officier van justitie als dominus litis in het vooronderzoek bestond er tevens een belangrijk argument om het onderzoek onder diens leiding naast het gerechtelijk vooronderzoek 'parallel' te laten doorlopen. Van een beschrijving van deze praktische oplossing is het begrip parallelle opsporing verheven tot ijkpunt⁷²² voor nieuwe regelgeving rond het vooronderzoek. Inmiddels is parallelle opsporing geïnstitutionaliseerd.⁷²³

Ook het verhoor van de verdachte mag de rechter-commissaris aan de politie overlaten. Daarbij gelden de regels die gelden voor verhoor door de politie en niet de

721 Machielse, 1989 en Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, pp. 76-82.

722 Kamerstukken II, 23 504, nr. 3, p. 7.

723 Art. 177a Sv.

strengere regels voor verhoor door de rechter-commissaris (onder andere aanwezigheid van een raadsman).⁷²⁴

Typen van onderzoek

De studie van de kaders in het vooronderzoek leidt tot de belangrijke conclusie dat in Nederland altijd sprake is van één en hetzelfde juridisch kader voor het eigenlijke onderzoek: het opsporingsonderzoek.

13.2.3 Keuze dadergroep en feitencomplex

Beslissingen

Bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit bestaat meestal al in een zeer vroeg stadium (bij de selectie van het onderzoek) duidelijkheid over de dadergroep, het feitencomplex en de doelstellingen van het onderzoek in relatie hiermee. De vraag is echter wanneer op grond van de wet het aanwijzen van verdachten en het feitencomplex geformaliseerd moeten worden.

Personen als verdachte aanmerken

Een opsporingsonderzoek kan sinds de inwerkingtreding van de Wet BOB naast het geval van een verdenking (redelijk vermoeden van een gepleegd strafbaar feit: artikel 27 Sv.) ook plaatsvinden op basis van een vermoeden dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd.⁷²⁵

Eventueel zal het opsporingsonderzoek dat is gestart op grond van een vermoeden dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd bij het aan het licht komen van een concrete verdenking op deze verdenking worden gebaseerd. Te verwachten valt dat dit vooral zal gebeuren als er duidelijkheid is over de verdachte. De figuur die dan te zien is, lijkt op 'tenaamstelling' van het opsporingsonderzoek.

Voor het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden hoeft eveneens geen persoon als verdachte aangewezen te worden. Bij pseudokoop geldt dit wanneer de bevoegdheid wordt ingezet in het kader van een opsporingsonderzoek naar 'beramen'.⁷²⁶ Een telefoontap kan in beide vormen van opsporingsonderzoek worden gebruikt zonder dat de afgeluisterde persoon 'verdachte' hoeft te zijn.⁷²⁷

724 HR 02-06-1987, *NJ* 1988, 180. De commissie-Moons had hier moeite mee (Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, p. 82), maar de wetgever veel minder, zie Kamerstukken II, 23 251, nr. 3, p. 10.

725 Art. 132a Sv.

726 Artt. 126q, 126z Sv.

727 Artt. 126m, 126t. Sv.

De vordering en de opening gerechtelijk vooronderzoek kunnen gericht zijn tegen N.N. Het gerechtelijk vooronderzoek wordt op naam gesteld door een aparte vordering van de officier van justitie. Vanaf dat moment kan de verdediging een aantal rechten gaan uitoefenen en onder andere de rechter-commissaris vragen bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten.

Op een eerder moment kan de verdachte deze rechten eventueel op grond van een mini-instructie uitoefenen. De mini-instructie is in vergelijking met het gerechtelijk vooronderzoek een 'zwevend kader': zij valt niet samen met een fase van het onderzoek en is niet automatisch gekoppeld aan de uitoefening van bepaalde bevoegdheden, al is ze dat in de praktijk normaal gesproken wel: mini-instructies worden ingesteld na in verzekeringstelling of in bewaringstelling.

Feitencomplex

In Nederland ligt altijd een beschrijving van de feiten ten grondslag aan een opsporingsonderzoek, zowel bij opsporingsonderzoek op grond van 'beramen' als op grond van een concrete verdenking.

Voor de toepassing van pseudokoop en de telefoontap wordt een omschrijving verlangd van de feiten waarop het onderzoek is gebaseerd.

De vordering en opening van een gerechtelijk vooronderzoek is gebaseerd op het beginsel van saisine in rem. Omdat het gerechtelijk vooronderzoek echter niet de basis vormt voor verdere vervolging, is deze beperking alleen van belang voor de bevoegdheden die in het gerechtelijk vooronderzoek worden uitgeoefend. De eventuele kennisgeving van verdere vervolging geeft een indicatie van de feiten waarvoor de verdachte vervolgd zal worden.

Ditzelfde geldt voor de tenlastelegging, want deze kan door de officier van justitie gewijzigd worden, zelfs nog in hoger beroep.⁷²⁸

Geconcludeerd kan worden dat alle beslissingen over verdachten en feitencomplex worden genomen door de politie onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie, of door de officier van justitie zelf.

Onderzoek gericht op strafbepalingen

Wellicht door een opeenvolging van discussies over de rechtmatigheid van het onderzoek, de sturing en controle van de politie en de effectiviteit van opsporingsbevoegdheden en maatregelen⁷²⁹ wordt in Nederland soms vergeten wat – zeker voor de politie – geldt als de essentie van de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit: het behalen van tastbare resultaten. Effectiviteit is in deze zin vooral 'maximaal uitdelen' aan criminelen voor de strafbare feiten die ze begaan.

⁷²⁸ Corstens, 1999, pp. 519-521.

⁷²⁹ Kruissink e.a., 1999. Nelen en Sabee, 1998.

Naar de mening van een belangrijke respondent in het onderzoek wordt hier te weinig rekening mee gehouden. Er valt onder andere een verband waar te nemen tussen dit denken over effectiviteit en de strafbepalingen waar het onderzoek op wordt gericht.

Deelneming aan een criminele organisatie

Onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit wordt bijna altijd mede gericht op vervolging voor het misdrijf deelneming aan een criminele organisatie. Hier liggen meerdere juridisch-tactische redenen aan ten grondslag. Ik haal er enkele aan:

- de straf die voorzien is voor het gronddelict (bijvoorbeeld voor handel in soft-drugs of diefstal met braak) wordt te laag bevonden;

Een concreet voorbeeld is de 'middenhandel' in cocaïne: personen die met enkele honderden grammen cocaïne aangehouden worden, komen met een relatief lichte straf weg. De politie zal proberen aan te tonen dat zij gedurende een hele periode dezelfde hoeveelheden verzetten en het onderzoek richten op deelneming aan een criminele organisatie. Dit impliceert wel onderzoek van enige duur (13.2.4).

- vervolging voor meerdere delicten leidt tot vermeerdering van de hoogst mogelijke straf met een derde;
- als subsidiair tenlastegelegd feit kan het bij gebrek aan bewijs voor de gronddelicten in ieder geval als basis dienen voor een ontnemingsvordering.

Respondenten waarschuwen voor overmatig en al te loszinnig gebruik van artikel 140 Sr. Het formuleren van een verdenking inzake deelneming aan een criminele organisatie is bijna standaard geworden in onderzoek naar vormen van georganiseerde criminaliteit. De verdenking zal goed moeten worden onderbouwd, wil de rechter tot veroordeling overgaan en daarbij ook een redelijke straf opleggen. Vervolging voor deelneming aan een criminele organisatie moet, ook al is het onderzoek gericht op een criminele organisatie, geen doel op zich zijn.

Hier wordt het verband gesignaleerd tussen het standaard aanhouden van 140 Sr. en het vaak onterechte denken over criminele organisaties als piramidale structuren (13.2.4).⁷³⁰

730 Kleemans e.a., 1998, p. 125.

13.2.4 Bepalen moment aanhouding en doorzoeking

Wettelijke kader

Aanhouding en doorzoeking gelden in Nederland vaak als sluitstuk van het onderzoek. Het moment van aanhouding wordt uitgesteld, bij voorkeur tot het moment dat tegen elk lid van de criminele organisatie genoeg bewijs is verzameld. Het onderzoek is zo opgebouwd dat aanhouding en doorzoeking niet meer zijn dan het ‘binnenhalen van de boeven en hun buit’. Eventuele vertakkingen hoeven meestal niet meer onderzocht te worden, althans niet meer in hetzelfde onderzoek. Opsporing in het buitenland op grond van rechtshulpverzoeken heeft al plaatsgevonden of is niet meer van essentieel belang voor het onderzoek.

Een belangrijke drijfveer om te wachten is het hierboven aangehaalde streven naar effectiviteit:

- maximaal bewijs verzamelen voor de zwaarste strafbare feiten die de verdachten plegen;
- de geringe duur van de voorlopige hechtenis kan ervoor zorgen dat verdachten vroegtijdig vrijkomen (13.2.5);
- afscherming van het onderzoek: het kennisnemen van stukken door de verdachten zo lang mogelijk uitstellen (13.2.6).

Uit tactisch oogpunt lijkt het raadzaam om enige variatie aan te brengen. We hebben al enkele keren gewezen op de tactiek van ‘korte klappen’.⁷³¹

Er is, zo blijkt uit mijn interviews, wel een verandering van inzicht aan het optreden. Zo kan het ingrijpen in een transport en het aanhouden van enkele bendeleden twijfel en ‘foutjes’ veroorzaken binnen een criminele organisatie die zich normaal gesproken goed afschermt. Bovendien worden de activiteiten van de organisatie en de loopbaan van veelbelovende criminelen ermee onderbroken.

Een ander argument dat pleit tegen het wachten met aanhouding en doorzoeking is het verbod op doorlaten. Maar er is een groot verschil. De strategie van korte klappen gaat uit van afwegingen op grond van opportuniteit; de regelgeving omtrent doorlaten gaat uit van een inbeslagnemings*plicht*.

Doorlaten

Een belangrijk vraagstuk is ontstaan door de opnemings van het verbod op doorlaten in het Wetboek van Strafvordering. Er bestaat op grond van dit verbod een plicht tot inbeslagneming van schadelijke stoffen en gevaarlijke voorwerpen. Inbeslagneming

⁷³¹ Voor de motieven om deze tactiek te hanteren, Kleemans e.a., 1998, pp. 126-127.

kan eventueel tijdelijk worden uitgesteld, met het oogmerk om later alsnog in beslag te nemen. De officier van justitie kan slechts in geval van een zwaarwegend opsporingsbelang bevelen dat niet tot inbeslagneming wordt overgegaan; deze beslissing behoeft goedkeuring van de CTC en het College van procureurs-generaal.⁷³² Er heerst verwarring rond het exacte toepassingsgebied van de bepaling,⁷³³ vooral door de vrij ruime interpretatie die eraan gegeven lijkt te kunnen worden⁷³⁴: 'passief doorlaten' (de politie verneemt dat ...) zal mogelijk ook onder de bepaling vallen. Om een aantal redenen past deze bepaling slecht in het Nederlandse recht en in de opsporingspraktijk bij zware en georganiseerde criminaliteit. Op de eerste plaats kunnen zich allerlei praktische problemen voordoen bij het verwezenlijken van de inbeslagneming of uitgestelde inbeslagneming.

Voorbeelden die de TCEO van de hand wijst als uitvluchten blijken zich op grond van mijn onderzoek in de praktijk wel voor te doen.⁷³⁵ De vraag is hoe zwaar de rechter zal tillen aan schending van de inbeslagnemingsplicht, indien praktische problemen inbeslagneming in de weg hebben gestaan. Zoals de TCEO opmerkt zal waarschijnlijk de formule 'indien redelijkerwijs mogelijk' aan de inbeslagnemingsplicht verbonden moeten worden.⁷³⁶

Op de tweede plaats is het gebod van inbeslagneming slecht te rijmen met het projectmatige werken in de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit (13.2.2).

Het verbod op doorlaten brengt verder ook een zekere willekeur mee: immers, het is beperkt tot het doorlaten van schadelijke stoffen, gevaarlijke voorwerpen en het doorlaten van personen bij mensensmokkel. Het is niet gericht op het 'door laten gaan' van *gevaarlijke handelingen* als ramkraken of zelfs gijzelingen.

De grootste breuk met de uitgangspunten van het Nederlandse recht wordt gevormd door het verlaten van het opportuniteitsbeginsel, hetgeen de inbeslagnemingsplicht impliceert: het opportuniteitsbeginsel ligt ten grondslag aan alle opsporings- en vervolgingsbeslissingen van de officier van justitie in het vooronderzoek.

Het op de hoogte zijn van het bestaan van een partij drugs is niet direct op te lossen als 'incidentele informatie' en te onderzoeken in een gescheiden onderzoek, want er bestaat een plicht om direct in te grijpen. In de praktijk is het wegtippen van in-

732 Artt. 126ff jo 140a Sv.

733 TCEO, 1999, pp. 66, 210.

734 TCEO, 1999, p. 211.

735 Vgl. TCEO, 1999, p. 210.

736 TCEO, 1999, p. 211.

formatie aan andere politiediensten die buiten het onderzoek staan een oplossing (13.2.6).

Een andere oplossing is het afzwakken van de waarnemingen door de politie (15.1) of het tijdelijk de ogen en oren sluiten.

Praktische kader aanhouding en doorzoeking

De aanhouding en doorzoeking vergen de nodige voorbereiding. De problemen die zich hierbij in Nederland voordoen zijn vooral van organisatorische aard (13.1.4). Het bijeenbrengen van voldoende politiepersoneel kan in Nederland problematisch zijn; dit geldt behalve voor rechercheurs vooral ook voor geüniformeerde politie. Een grote actie moet om deze reden geruime tijd van tevoren gepland worden.

13.2.5 Beslissing bewaring en gevangenhouding

Toets rechtmatigheid inverzekeringstelling

Als gevolg van de lange duur van de inverzekeringstelling in Nederland (tweemaal drie dagen) is tussenkomst van de rechter-commissaris nodig. Het moment van de toets van de rechter-commissaris valt net voor de beslissing van de officier van justitie over verlenging van de inverzekeringstelling, na een eerste termijn van drie dagen. De toets van de rechter-commissaris is marginaal. Hij onderzoekt de rechtmatigheid van het bevel tot inverzekeringstelling en de uitvoering daarvan, maar treedt niet in de opportuniteit van de maatregel.⁷³⁷

Uit interviews blijkt dat rechters-commissarissen er verschillende opvattingen op na houden over de toetsing en er ook een verschillende invulling aan geven. Waar de één zich expliciet verdiept in de behandeling van de inverzekeringgestelde teneinde zich zeker te stellen van de rechtmatigheid van de aanhouding en inverzekeringstelling, stelt de ander zich meer passief op.

Procedure bewaring en gevangenhouding

De rechter-commissaris beslist na de inverzekeringstelling op vordering van de officier van justitie over inbewaringstelling van de verdachte. De raadkamer van de rechtbank bepaalt of de verdachte gevangen wordt gehouden. De verlengingen kennen een maximale duur van dertig dagen. In Nederland geldt naast de vereisten van geval en gronden voor voorlopige hechtenis ook het anticipatiegebod: de verdachte

⁷³⁷ Corstens, 1999, p. 365.

mag niet langer in voorlopige hechtenis worden gehouden dan de te verwachten duur van de vrijheidsstraf die de zittingsrechter zal opleggen.⁷³⁸

De verdachte kan een verzoek tot opheffing of schorsing van de voorlopige hechtenis indienen bij de rechter-commissaris (tijdens de inbewaringstelling) of bij de rechtbank (tijdens de gevangenhouding). Aan het aanwenden van rechtsmiddelen tegen afwijzing van het verzoek is een limiet gesteld.⁷³⁹

Invloed van de voorlopige hechtenis op het verloop van het onderzoek

Voor het verloop van het onderzoek moet in Nederland terdege rekening worden gehouden met de voorlopige hechtenis. Op de eerste plaats geldt de honderddagen-regeling voor de voorlopige hechtenis: het onderzoek ter terechtzitting moet uiterlijk officieel zijn aangevangen op de honderdste dag dat de verdachte in voorlopige hechtenis verblijft.⁷⁴⁰ Is dit niet het geval, dan moet de verdachte in vrijheid worden gesteld.

In zaken van zware en georganiseerde criminaliteit is het bijna regel dat het onderzoek nog niet is afgerond op het moment dat de verdachten honderd dagen in voorlopige hechtenis verkeren; dit ondanks het feit dat aanhouding vaak het sluitstuk van het onderzoek is (13.2.4).

In grote zaken moeten bijvoorbeeld veel verdachten worden verhoord, kost het enige tijd om het dossier op orde te krijgen en komt het voor dat rapporten van deskundigen of de resultaten van rechtshulpverzoeken nog niet ontvangen zijn.

Dit houdt in dat de officier van justitie voor het verstrijken van de honderd dagen een tenlastelegging moet doen uitgaan. Hij moet ook kenbaar maken dat hij meteen na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting om schorsing van de behandeling van de zaak zal vragen; een dergelijke zitting plegen we pro forma-zitting te noemen.⁷⁴¹ Verder heeft de verdachte door de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting volledige toegang tot het dossier: er kunnen hem geen stukken meer worden onthouden (13.2.6).⁷⁴²

Op de tweede plaats kan het anticipatiegebod een rol spelen. Als het onderzoek niet de verwachte resultaten oplevert, kan dat door het anticipatiegebod direct gevolgen hebben voor de voorlopige hechtenis van de verdachten. Dit doet zich bijvoorbeeld

738 Art. 67a lid 3 Sv.

739 Artt. 69 lid 1 jo 87 lid 2 Sv.

740 Corstens, 1999, pp. 388-389.

741 Art. 282 lid 4 Sv.

742 Art. 30 lid 2 jo 33 Sv.

voor bij een pro forma-zitting, waar de rechtbank een redelijk overzicht van de zaak heeft en tegelijk over verlenging van de voorlopige hechtenis van de verdachten moet beslissen. Het anticipatiegebod is zo een belangrijk toetsingscriterium.

Na beslissing verdere vervolging

De limiet van honderd dagen voorlopige hechtenis is niet absoluut. Weliswaar moet aan het einde van deze termijn het onderzoek ter terechtzitting een aanvang hebben genomen, maar in grote onderzoeken wordt het onderzoek ter terechtzitting vaak meteen geschorst en beslist de rechtbank over de voortzetting van de voorlopige hechtenis. De voorlopige hechtenis wordt verlengd met termijnen van een maand en ten hoogste drie maanden.⁷⁴³ In de praktijk begint de daadwerkelijke behandeling van grote zaken vaak pas na een periode van zes maanden of maximaal een jaar voorlopige hechtenis.

13.2.6 Afscherming van personen en stukken

Afscherming van getuigen

Het vraagstuk van de afscherming van getuigen doet zich in een aantal gevallen voor; één ervan speelt bij de afscherming van informanten.

Over het algemeen wordt in het Nederlandse recht geaccepteerd dat de politie informanten zoveel mogelijk buiten het strafproces houdt.⁷⁴⁴ In twee situaties kan het toch gebeuren dat van hen een getuigenverklaring wordt verlangd. Het eerste geval doet zich voor wanneer de verklaring van de informant van doorslaggevende betekenis kan zijn voor de bewijsvoering tegen verdachten. De officier van justitie kan hier een keuze maken en zal rekening moeten houden met de wensen van de informant. Eventueel kan gebruik worden gemaakt van de bedreigde-getuigeprocedure.

De bedreigde-getuigeprocedure bestaat uit twee stappen. Het initiatief ertoe gaat uit van de officier van justitie, die de rechter-commissaris verzoekt te oordelen of de getuige in aanmerking komt voor het statuut van bedreigde getuige.⁷⁴⁵ Zo ja, dan kan de getuige onder uitvoerige bescherming voor de rechter-commissaris zijn verklaring afleggen.⁷⁴⁶

De tweede situatie doet zich met name voor wanneer de verdediging (en de rechter) de informant willen horen als 'rechtmatigheidsgetuige'. Het kan gaan over de positie van de informant in het onderzoek, maar ook over de rol van verdachten of over ge-

⁷⁴³ Art. 282 lid 4 Sv.

⁷⁴⁴ TCEO, 1999, p. 207.

⁷⁴⁵ Art. 226a Sv.

⁷⁴⁶ Art. 226c e.v. Sv.

beurtenissen in het onderzoek.⁷⁴⁷ De zittingsrechter kan beslissen om de informant niet te horen, maar hij kan ook besluiten dat de informant wel gehoord wordt, doch niet op de zitting. De zittingsrechter zal voor het horen van de informant de zaak terugverwijzen naar de rechter-commissaris, die bij het verhoor gebruik kan maken van de artikelen 187-187d Sv. om bepaalde vragen van de verdediging te beletten.

Een lichtere variant van anonimiteit (weglaten van bijvoorbeeld naam- en woonplaatsgegevens) kan worden gebruikt bij personen die niet in aanmerking komen voor het statuut van bedreigde getuige.⁷⁴⁸ Hier kunnen onder anderen politiefunctionarissen van politieke infiltratieteam en arrestatieteam gebruik van maken: zij mogen een verklaring afleggen onder code.

Samenstelling dossier

De officier van justitie bepaalt in Nederland de samenstelling van het dossier. De rechter-commissaris komt dezelfde bevoegdheid toe tijdens het gerechtelijk vooronderzoek, maar deze bevoegdheid geldt alleen ten aanzien van de resultaten van het gerechtelijk vooronderzoek.

De samenstelling van het dossier geschiedt op basis van de zogenaamde relevantieregel.⁷⁴⁹

Van andere stukken heeft de wetgever expliciet bepaald dat ze in het dossier moeten worden opgenomen. Artikel 126aa lid 1 Sv. bepaalt dat alle stukken met betrekking tot de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden in het dossier moeten worden gevoegd, voor zover zij voor het onderzoek in de zaak van betekenis zijn. Zijn er geen processen-verbaal van de uitoefening van deze bevoegdheden opge maakt, dan moet er in ieder geval een lijst met gebruikte bevoegdheden in het dossier worden opgenomen.⁷⁵⁰

Inzage van processtukken

De verdachte heeft tijdens het gehele vooronderzoek in beginsel het recht om het dossier in te zien. De officier van justitie of de rechter-commissaris kunnen dit inzage recht beperken (de laatste tijdens het gerechtelijk vooronderzoek): bepaalde stukken mogen de verdachte worden onthouden.⁷⁵¹ Deze bevoegdheid van de officier van justitie en de rechter-commissaris vervalt zodra het gerechtelijk vooronderzoek is gesloten of geëindigd, indien er geen gerechtelijk vooronderzoek heeft

747 Buruma, 2000, pp. 859-861 en 872-874.

748 Art. 190 lid 2 Sv.

749 Corstens, 1999, p. 233.

750 Art. 126aa lid 4.

751 Art. 30 lid 2 Sv.

plaatsgevonden of indien er een kennisgeving van verdere vervolging of een dagvaarding is betekend.⁷⁵²

Trajecten

In de Nederlandse opsporingspraktijk worden ‘trajecten’ gebruikt uit tactische overwegingen. Met gebruik van trajecten wordt bedoeld op het splitsen van een onderzoek in meerdere deelonderzoeken of het overhevelen van informatie (al dan niet met vermelding van de bron) naar een ander onderzoek.

Trajecten kunnen worden gebruikt om tot meer flexibiliteit te komen (aangezien ze kleinere onderzoeken beheersbaarder en overzichtelijker maken), maar dienen vooral om bronnen van informatie te verhullen ter bescherming van personen (informanten, infiltranten, politiefunctionarissen, getuigen) of ter afscherming van andere, lopende onderzoeken. In dit verband richten trajecten zich vooral op het omzeilen van situaties in het vooronderzoek waarin het afschermen van informatie niet meer mogelijk is. Zo’n situatie doet zich voor bij een verdachte die in voorlopige hechtenis verkeert.⁷⁵³ Het is dan zeker dat aan het einde van de honderddagtermijn een dagvaarding uit moet zijn gegaan: het moment waarop de verdachte geen beperkingen meer mogen worden opgelegd wat betreft inzage van de processtukken komt dus snel dichterbij.

De officier van justitie zal door zijn effectieve sturing vaak een belangrijke rol spelen bij beslissingen over trajecten (11.2.1). Een voorbeeld van een situatie die leidt tot trajecten is *incidentele informatie*.

Incidentele informatie

Als we het voorbeeld nemen van incidentele informatie die naar voren komt in telefoontaps, dan valt wat betreft de gegevens het volgende onderscheid te maken: ze worden direct gebruikt in een ander nieuw of lopend onderzoek of opgeslagen in registers van de politie.

Aan het gebruik van de informatie in een ander onderzoek zijn geen formaliteiten verbonden, anders dan een vermelding van de herkomst van de informatie. Soms zal dit niet goed uitkomen in het kader van een nog lopend hoofdonderzoek. Dit werkt het wegtippen van de informatie in de hand, als gevolg waarvan de bron en de afkomst van de informatie zeer moeilijk te achterhalen zijn.

752 Art. 33 Sv.

753 TCEO, 1999, pp. 81-82.

Dit kan onder meer gebeuren door 'CIE-informatie' aan te leveren.⁷⁵⁴ In de jurisprudentie is dit door de Hoge Raad niet op voorhand afgewezen.⁷⁵⁵

De jurisprudentie biedt echter ook enkele aanknopingspunten om de informatie wel onder vermelding in een ander onderzoek te gebruiken.

Een arrest van het Hof Den Bosch kent de volgende redenering. Aan de verdediging worden geen processtukken onthouden, indien het niet gaat om stukken in de zaak tegen de verdachte, maar om tapverslagen en verslagen van observaties uit een gerechtelijk vooronderzoek tegen een andere verdachte. Verder moet er wel sprake zijn van een zwaarwegend opsporingsbelang dat geschaad zou worden door openbaarmaking. De officier van justitie had bovendien bij de rechtbank een verklaring afgelegd over de inhoud van de stukken en de betrouwbaarheid ervan.⁷⁵⁶

Een punt waar de wetgever bij de problematiek van incidentele informatie mee in de maag zat, was het opslaan van de informatie verkregen uit onder andere telefoon-taps in registers van de politie. Deze informatie zou immers na enige tijd vernietigd moeten worden, aangezien zij het hoofdonderzoek niet dient. Artikel 126dd Sv. voorziet hiervoor een regeling.⁷⁵⁷

13.2.7 *Bezwaarschriftprocedures*

Aan het einde van het vooronderzoek bestaan er in het Nederlandse recht twee mogelijkheden om de raadkamer een oordeel te laten vellen over de vervolging. De verdediging kan een bezwaarschrift indienen tegen de kennisgeving verdere vervolging van de officier van justitie (na officiële afsluiting van het gerechtelijk vooronderzoek) of een bezwaarschrift tegen de tenlastelegging.

De procedure is erop gericht te verifiëren of er voldoende grond bestaat om de verdachte verder te vervolgen. De vraag is eigenlijk nog enger: is het gerechtvaardigd dat de verdachte in het openbaar terechtstaat?⁷⁵⁸ Deze vraag leidt tot marginale toetsing van de beslissing van de officier van justitie.⁷⁵⁹ De procedure is niet gericht op toetsing van onderzoekshandelingen. Eventueel zou wel iets dergelijks te construeren zijn: de raadkamer toetst namelijk ook de ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie.

754 Zie TCEO, 1999, pp. 82-84.

755 HR 27-01-1998, *NJ* 1998, 573.

756 Hof Den Bosch 15-06-1999, aangehaald in Handboek voor de Opsporingspraktijk, 2000, nr. 1.3, p. 10.

757 Kamerstukken II, 25 403, nr. 3, p. 88.

758 Corstens, 1999, p. 498.

759 Zie Corstens, 1999, pp. 498-499.

Maar de eisen die door de jurisprudentie gesteld worden aan een niet-ontvankelijkheidsverklaring zijn zo hoog, dat min of meer uitgebreid onderzoek nodig is naar de regelmatigheid van dwangmiddelen of opsporingsbevoegdheden. Dit gaat tegen het summiere karakter van de procedure in: de raadkamer zou zich in de plaats van de zittingsrechter stellen.

Bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit is dit in zekere zin van gering belang voor de verdediging; het onderzoek ter terechtzitting neemt kort erna een aanvang en daar kan ook een verzoek tot niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie worden ingediend.⁷⁶⁰

In Nederland wordt een specifieke toetsing van onderzoekshandelingen door de raadkamer over het algemeen afgewezen. Argumenten die tegen de toetsing worden ingebracht zijn onder andere:

- een oordeel van de raadkamer zou de zittingsrechter binden;⁷⁶¹
- een procedure voor de raadkamer zou vertragend werken;
- de directe lijn tussen de officier van justitie en de zittingsrechter moet niet onderbroken worden, want de verantwoording die de officier van justitie aan de zittingsrechter moet afleggen bevordert effectieve sturing en controle.⁷⁶²

13.2.8 *Beslissing verdere vervolging en tenlastelegging*

Beslissing omtrent verdere vervolging

De officier van justitie neemt zelfstandig een beslissing over verdere vervolging van de verdachte. De beslissing komt tot stand op basis van het opportunititeitsbeginsel. De officier van justitie kan de verdachte een kennisgeving van zijn beslissing doen toekomen, maar ook meteen een dagvaarding sturen.

Sluiting gerechtelijk vooronderzoek

In het verleden was de sluitingsprocedure van het gerechtelijk vooronderzoek voorzien van termijnen waarin de verdediging en de officier van justitie op konden komen tegen de sluiting. Deze procedure werd altijd omslachtig gevonden.⁷⁶³ De Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek heeft de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek vereenvoudigd.⁷⁶⁴

⁷⁶⁰ Art. 283 Sv.

⁷⁶¹ Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1993, pp. 20-21. Zie ook Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996a, pp. 290-291.

⁷⁶² Kamerstukken II, 25 403, nr. 7, p. 24.

⁷⁶³ Commissie Herijking Wetboek van Strafvordering, 1990, pp. 70-76.

⁷⁶⁴ Art. 238 Sv.

Vaak is er echter geen sprake van sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek, maar van 'beëindiging'. Het gerechtelijk vooronderzoek eindigt door het uitbrengen van een dagvaarding door de officier van justitie.⁷⁶⁵ Dit zal het geval zijn bij onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit en staat ook in relatie met de figuur van de honderddagenregeling en de pro forma-zitting.

Wijze van (verdere) vervolging of afdoening

De officier van justitie heeft in dit late stadium van het vooronderzoek nog ruime keuzemogelijkheden over de wijze van vervolging of afdoening van de zaak. Hij kan de verdachte dagvaarden voor de rechtbank, maar ook de zaak tegen hem seponeren. Ook kan de officier van justitie een transactie overeenkomen met de verdachte, indien op het gepleegde strafbare feit een maximumstraf van ten hoogste zes jaar is gesteld.⁷⁶⁶ De transactie komt tot stand zonder de vereiste van goedkeuring door een rechter. Ten slotte kan de officier van justitie specifieke voorwaarden aan een sepot verbinden. Ook bij de keuze van de modaliteit van vervolging of afdoening geldt wederom het opportuniteitsbeginsel.

Ontnemingstraject

De officier van justitie neemt uiterlijk in deze fase van het onderzoek ook een beslissing over het inzetten van een ontnemingstraject. Hij kan er hierbij voor kiezen om ten behoeve van het benodigde onderzoek een strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo) te openen.

Voor opening van een sfo heeft de officier van justitie een machtiging van de rechter-commissaris nodig. Het sfo is niet aan termijnen geboden en kan in beginsel doorlopen tot het moment waarop de ontnemingsvordering aanhangig moet zijn gemaakt: twee jaar na uitspraak in de hoofdzaak.⁷⁶⁷

Tenlastelegging

De officier van justitie kan de initiële tenlastelegging op elk moment wijzigen; zelfs nog tijdens de behandeling van de zaak op het onderzoek ter terechtzitting. Dit gebeurt vaak bij zaken waarin pro forma-zittingen plaatsvinden. Om de verdachte voor het einde van de honderddagenperiode te dagvaarden, gebruikt de officier van justitie vaak een summiere tenlastelegging, die hij op een later moment bijstelt.⁷⁶⁸

765 Art. 258 lid 2 Sv.

766 Art. 74 lid 1 Sr. en Brief procureurs-generaal, 17-06-1987, *Stc.* 1987, 117.

767 Artt. 126e jo 511b lid 1 Sv.

768 Corstens, 1999, pp. 523-524.

13.3 Conclusies

Het onderzoek naar opsporings- en vervolgingsbeslissingen leidt tot de volgende conclusies.

- De Franse rechter-commissaris neemt bijna alle opsporings- en vervolgingsbeslissingen in het vooronderzoek.
- In Nederland worden bijna alle opsporings- en vervolgingsbeslissingen genomen door de officier van justitie.
- Het verschil tussen onderzoek door de Nederlandse officier van justitie en de Franse rechter-commissaris berust voor een deel op het onderscheid tussen beslissingen op basis van opportuniteit en beslissingen op basis van het recht, maar het optreden van de Franse rechter-commissaris moet op bepaalde punten worden gerelativeerd. Er is in zijn optreden veel plaats voor 'doelmatigheids-overwegingen'.
- De kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek en het verbod op parallelle opsporing leiden ertoe dat we in Frankrijk drie typen van vooronderzoek kunnen onderscheiden; in Nederland is er maar één type onderzoek.
- Bij de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit kan in beide landen lang worden gewacht met de (precieze) aanduiding van dader en feitencomplex.
- In onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit wordt effectiviteit vertaald als 'maximaal uitdelen'; dit bepaalt de keuze voor de strafbepalingen waar het onderzoek op gericht wordt en andere tactische overwegingen.
- In Nederland is aanhouding en doorzoeking vaak het sluitstuk van het onderzoek; in Frankrijk is dit niet het geval.
- Het onderzoek duurt in Frankrijk zeer lang; opvallend is de lange duur van het onderzoek na aanhouding van de verdachten.
- In Nederland moet in het onderzoek rekening worden gehouden met de voorlopige hechtenis en de honderddagenregeling.
- In Frankrijk is de afscherming van personen en stukken niet goed geregeld; in Nederland zijn er op dit gebied veel meer mogelijkheden.
- Regelmatigheidscontrole door de raadkamer kan in Frankrijk plaatsvinden tijdens het gerechtelijk vooronderzoek; dit leidt echter ook tot vertraging in het onderzoek.
- De beslissing over verdere vervolging wordt in Frankrijk genomen door de rechter-commissaris, in Nederland door de officier van justitie. De rechter-commissaris baseert zijn besluit op het recht, terwijl de Nederlandse officier van justitie ook hier handelt op grond van opportuniteit.
- Ook in dit late stadium van het vooronderzoek kan de Nederlandse officier van justitie de zaak nog zelf afdoen, bijvoorbeeld met een transactie.

Rechtshulp in strafzaken

Internationale rechtshulp in strafzaken omvat een viertal verschillende rechtsfiguren: overdracht of overname van strafvervolgning, overdracht of overname van de tenuitvoerlegging, uitlevering en kleine rechtshulp.⁷⁶⁹ In het onderzoek zullen we ons beperken tot de kleine rechtshulp en meer in het bijzonder tot de *justitiële* kleine rechtshulp.

*De grens tussen politieke en justitiële rechtshulp wordt aangebracht door de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO). Rechtshulp kan plaatsvinden tussen politiediensten in verschillende landen, zolang het doen of het behandelen van een verzoek naar nationaal recht niet is voorbehouden aan de justitiële autoriteiten of in het kader van het verzoek dwangmiddelen moeten worden toegepast.*⁷⁷⁰

Politieke rechtshulp geschiedt in beginsel onder toepassing van de regels voor sturing en controle van de politie, zoals we die behandeld hebben in de hoofdstukken 7 tot en met 11. De vraag dringt zich hier op of dit altijd het geval is. Bij beantwoording van deze vraag moeten we misschien een onderscheid maken tussen informatie-uitwisseling in het kader van de opsporing en in het kader van handhaving van de openbare orde.⁷⁷¹

Onze aandacht zal vooral uitgaan naar de justitiële rechtshulp, waarin de officier van justitie en de rechter-commissaris de belangrijkste acteurs zijn.

De rechtshulprelatie tussen Frankrijk en Nederland is gebaseerd op verdragen in verschillende internationale kaders (Raad van Europa, Europese Unie, Schengen, Verenigde Naties).⁷⁷² Daarnaast is er nationale regelgeving inzake rechtshulp van toepassing. Voor een goed begrip van de gang van zaken bij de rechtshulp in strafzaken is het verder van belang om te onderzoeken hoe de rechtshulp in de praktijk is georganiseerd. Ten slotte is het interessant om na te gaan wat de gevolgen zijn van de verschillen tussen de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het Franse en Nederlandse vooronderzoek, zoals we die in de voorgaande hoofdstukken zijn tegengekomen.

⁷⁶⁹ Sjöcrona en Buruma, in: *Tekst & Commentaar Strafvordering*, 1999, inl. opm. Boek IV, Titel X, pp. 1321-1328.

⁷⁷⁰ Art. 39 lid 1 SUO.

⁷⁷¹ Zie Koers, 2001, onder 4.1.1.

⁷⁷² Zie hierover Kortenhorst en Verrest, 2001.

Het onderzoek is omwille van tijdsoverwegingen beperkt van omvang gebleven. Ook bleek het onmogelijk om kwantitatief onderzoek te verrichten, omdat zowel in Frankrijk als in Nederland op het moment het overzicht op de rechtshulp ontbreekt.

In de interviews is gevraagd naar de algemene bevindingen van respondenten in het kader van rechtshulp, mede naar aanleiding van concrete zaken. Ook is gevraagd naar hun opvattingen over de rechtshulprelatie tussen Frankrijk en Nederland. Verder zijn er in Frankrijk en Nederland dossiers bestudeerd van grote zaken waarin rechtshulpcomponenten voorkwamen, alsmede verslagen over andere zaken.

Het is enigszins problematisch om op grond van dossierstudie een betrouwbaar beeld van het verloop van rechtshulp in zaken te verkrijgen. Niet alle stukken met betrekking tot rechtshulp die voor ons onderzoek van belang zijn, maken deel uit van het normale zaaksdossier. Verslagen van vergaderingen of telefonisch overleg zitten niet in het dossier. Bovendien kunnen via de officiële procedure verstuurd stukken eerder op officiële wijze gestuurd zijn, zodat het moeilijk uit te maken valt of er daadwerkelijk vertraging in de rechtshulp is opgetreden, of aan wie de vertraging te wijten is. Het eerste probleem is ondervangen door de betrokken rechter-commissaris te vragen hoe en wanneer er gecommuniceerd is en of er verslagen zijn van vergaderingen. Het tweede probleem blijft, ook al valt met vragen een redelijke indruk te verkrijgen.

De meest interessante ontwikkeling die zich op het moment voordoet in de politieke en justitiële samenwerking met Frankrijk is de oprichting van gemeenschappelijke onderzoeksteams, een ontwikkeling in het kader van het nieuwe Europees Rechtshulpverdrag (ERV). Hoewel deze teams nog in het stadium van oprichting zijn, is het interessant te bestuderen of we op grond van ons onderzoek naar de rechtshulprelatie met Frankrijk enige kanttekeningen bij het toekomstige functioneren van de teams kunnen plaatsen.

14.1 Theoretisch kader

14.1.1 Internationaal; verdragsrechtelijk

Verdragen Raad van Europa

Het ERV uit 1959 biedt het omvattende kader voor de kleine rechtshulp. Het geeft bepalingen omtrent de verzending en ontvangst van verzoeken, die op grond van dit verdrag in beginsel via de ministeries van Justitie in de betrokken landen verloopt. Verzoeken moeten worden voorzien van een beschrijving van de feiten en het toepasbare recht (strafrechtelijke kwalificatie naar nationaal recht, bepalingen

uit verdragen).⁷⁷³ Op grond van artikel 4 ERV kunnen buitenlandse opsporingsambtenaren eventueel de uitvoering van de gevraagde onderzoekshandelingen bijwonen. Hier wordt in grotere zaken veelvuldig gebruik van gemaakt.

Schengen

De dagelijkse praktijk van rechtshulp tussen Frankrijk en Nederland wordt voor een belangrijk deel beheerst door de bepalingen van de SUO. De SUO brengt allereerst een onderscheid aan tussen de verzoeken die politiediensten in verschillende landen zelf onderling kunnen afhandelen en verzoeken waarbij justitie moet worden ingeschakeld. De politie is bevoegd zolang het doen of het behandelen van een verzoek naar nationaal recht niet is voorbehouden aan de justitiële autoriteiten of zolang er in het kader van het verzoek geen dwangmiddelen moeten worden toegepast.⁷⁷⁴

Op grond van artikel 46 SUO is het mogelijk om op politieel niveau *spontane informatieuitwisseling* te doen plaatsvinden met het buitenland: informatie voortkomend uit onderzoek of registers mag – onder een aantal voorwaarden⁷⁷⁵ – direct worden doorgegeven aan buitenlandse autoriteiten. Slechts indien men deze informatie later als bewijs in een strafzaak wil gebruiken, is een officieel verzoek noodzakelijk.

Artikel 53 SUO stelt dat rechtshulpverzoeken rechtstreeks naar de justitiële autoriteiten in een ander Schengenland kunnen worden gestuurd. Deze bepaling heeft ingrijpende gevolgen teweeggebracht. De rechtshulp heeft een positieve stimulans gekregen, omdat de procedure korter is geworden en voor de verzoekende officier van justitie of rechter-commissaris overzichtelijker is. Een ander gevolg is dat door het wegvallen van de centrale positie van de ministeries sinds enige tijd de mogelijkheid ontbreekt om een compleet overzicht van de aantallen, de inhoud en het verloop van zaken te verkrijgen. Dit bleek tijdens het onderzoek zowel in Frankrijk als in Nederland het geval te zijn.

Het verliezen van het overzicht is in Nederland enigszins gecompenseerd door de instelling van landelijk overleg, met name het Platform internationale rechtshulp.

Europese Unie

De Europese Raad van Tampere (1999) heeft belangrijke lijnen voor de toekomst van de justitiële samenwerking in Europa uitgezet.⁷⁷⁶

⁷⁷³ Art. 14 ERV.

⁷⁷⁴ Art. 39 lid 1 SUO.

⁷⁷⁵ Zie Richtlijn inzake toepassing art. 552i Sv., 23-11-1994.

⁷⁷⁶ Europese Raad, 1999.

De drie belangrijke besluiten in Tampere waren:

- de oprichting van Eurojust;
- het opzetten van gemeenschappelijke onderzoeksteams;
- de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen.

Eurojust, bestaande uit magistraten of politiefunctionarissen van de lidstaten, krijgt de taak een adequate coördinatie tussen de nationale met vervolging belaste autoriteiten bij strafrechtelijke onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit (inmiddels is dit 'ernstige criminaliteit' geworden) te bevorderen.⁷⁷⁷ Over de oprichting van een *Justitieel samenwerkingsteam* is een akkoord bereikt⁷⁷⁸ en naar verwachting zal de eenheid begin 2001 van start gaan.⁷⁷⁹

Van een andere orde is de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen.⁷⁸⁰ Het ziet ernaar uit dat er nog uitgebreide studie en een lang implementatieproces nodig zijn voordat deze erkenning een feit is.

Een essentieel punt is hierbij het doorgronden van de gemeenschappelijke beginselen van het strafprocesrecht in de verschillende lidstaten, alsmede de pertinente verschillen, teneinde de soevereiniteitsvraag op te lossen.

De gemeenschappelijke onderzoeksteams ten slotte hebben inmiddels een rechtsbasis gekregen in het nieuwe ERV. Lidstaten kunnen bij overeenkomst gemeenschappelijke onderzoeksteams oprichten.⁷⁸¹

14.1.2 Frankrijk

Wetgeving

Pas recentelijk, bij Wet van 23 juni 1999, is er in de Code de procédure pénale een regeling van de kleine rechtshulp gekomen.⁷⁸² De regeling geeft alleen een aantal hoofdlijnen aan. Uitgangspunt is dat elk verzoek om rechtshulp aan Frankrijk wordt verricht volgens de regelgeving die in Frankrijk van toepassing is voor de gevraagde

⁷⁷⁷ Europese Raad, 1999, onder 46.

⁷⁷⁸ Zie o.a. Kamerstukken II, 2000-2001, 23 490, nr. 170, p. 3.

⁷⁷⁹ PbEG 21-12-2000, L 324/2.

⁷⁸⁰ Zie o.a. Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, Raad, 9737/1/00, 04-09-2000.

⁷⁸¹ Art. 13 ERV. Zie hierna.

⁷⁸² Matsopoulou, 1996, p. 198. Voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet was een artikel in de Franse uitleveringswet van 1927 de enige bepaling over kleine rechtshulp. De behandeling van rechtshulpverzoeken werd verder gebaseerd op internationale verdragen.

handeling. Dit betekent dat er een gerechtelijk vooronderzoek geopend moet worden voor bevoegdheden die toekomen aan de rechter-commissaris.⁷⁸³

Voor het aftappen van telecommunicatie, doorzoeking en aanhouding van een verdachte buiten heterdaad is de opening van een gerechtelijk vooronderzoek vereist. De rechter-commissaris zal ook optreden als een beëdigde verklaring van een getuige nodig is. Het verhoor van een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan, zal op grond van Frans recht door de rechter-commissaris moeten geschieden.⁷⁸⁴

De nieuwe wetgeving staat toe dat om te voldoen aan processuele eisen in het recht van de zoekende staat, soms een uitzondering op Franse bepalingen wordt gemaakt.⁷⁸⁵

Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid voor een Nederlandse advocaat van een verdachte in een Nederlandse strafzaak om in Frankrijk het verhoor van een getuige door de Franse rechter-commissaris bij te wonen.⁷⁸⁶

Rechtstreekse verzoeken om rechtshulp op grond van de *SUO* worden behandeld door de procureur-generaal.

De procureur-generaal verzorgt doorzending aan een bevoegde autoriteit in Frankrijk; dit zal vaak betekenen dat het verzoek via de officier van justitie naar de rechter-commissaris gaat. Ook het terugsturen van de stukken na uitvoering van het verzoek verloopt rechtstreeks, maar wel via de procureur-generaal.⁷⁸⁷

Voor uitgaande rechtshulpverzoeken naar Schengenlanden geldt dezelfde procedure: de verzoeken worden ingediend door de officier van justitie of rechter-commissaris bij de procureur-generaal, die zorgdraagt voor verzending. Welk orgaan (officier van justitie of rechter-commissaris) het uitgaande verzoek mag doen, wordt niet door de wet geregeld. Het lijkt aannemelijk⁷⁸⁸ dat we hier moeten terugvallen op de regeling wat betreft de leiding van het vooronderzoek (11.1). Deze zorgt ervoor dat officier van justitie en rechter-commissaris opeenvolgend de exclusieve leiding over het onderzoek hebben.

783 Art. 694 lid 2 CPP.

784 Art. 694 jo 105 CPP.

785 Ministère de la Justice, 1999d.

786 Zie ook *Opportuun*, 2000b.

787 Artt. 695, 696 CPP. De circulaire (Ministère de la Justice 1999d) vermeldt dat deze bepaling uitdrukkelijk is opgenomen omdat de *SUO* niet in rechtstreekse terugzending van de stukken zou voorzien.

788 Zie ook Matsopoulou, 1996, pp. 198-206.

Dit brengt een verschil in terminologie met zich mee voor het rechtshulpverzoek. De term *commission rogatoire internationale* is letterlijk de internationale variant van de *commission rogatoire* van de rechter-commissaris. Als een officier van justitie of de politie een verzoek doet, wordt dit aangeduid onder de algemene noemer *demande d'entraide judiciaire*.⁷⁸⁹

Ingeval de justitiële autoriteit die ingeschakeld is bij de behandeling van een rechtshulpverzoek meent dat de uitvoering de openbare orde of andere staatsbelangen zou kunnen schaden, zorgt zij ervoor dat de bevoegde autoriteiten worden ingeschakeld om over uitvoering te beslissen.⁷⁹⁰ Dit komt er op neer dat de procureur-generaal het ministerie van Justitie inlicht. Op de rechter-commissaris rust eenzelfde verplichting: hij moet via het Openbaar Ministerie het ministerie van Justitie informeren.⁷⁹¹

De justitiële rechtshulp draait dus in Frankrijk voornamelijk om de rechter-commissaris en de procureur-generaal.

Jurisprudentie

De Franse jurisprudentie over de uitvoering van rechtshulpverzoeken toont consistent twee uitgangspunten. Met betrekking tot verzoeken aan Frankrijk heeft het Cour de cassation bepaald dat de wijze waarop het verzoek door een Franse magistraat wordt uitgevoerd door de Franse rechter getoetst kan worden, en wel aan het Franse strafprocesrecht.⁷⁹² Daarbij geldt echter dat het verzoek en de omstandigheden waaronder dit in het buitenland tot stand is gekomen niet aangevochten kunnen worden.⁷⁹³ Ditzelfde *vertrouwensbeginsel* werkt ook in tegenovergestelde richting: de uitvoering van een Frans rechtshulpverzoek door een buitenlandse magistraat vindt plaats naar buitenlands recht. Het is niet aan de Franse rechter om te treden in de regelmatigheid van de uitvoering van het verzoek, tenzij het verzoek van de Franse magistraat nietig was of de rechten van de verdediging heeft aangetast (bijvoorbeeld het expliciet vragen om een in Frankrijk verboden onderzoekshandeling).

Organisatie

De Franse justitieorganisatie kende tot voor kort nauwelijks aparte voorzieningen voor de rechtshulp in strafzaken. Het opzetten van het Europees Justitieel Netwerk

789 Hier wordt terecht op gewezen door Koers, 2001, onder 6.4.1.3.

790 Art. 696-2 CPP.

791 Ministère de la Justice, 1999d.

792 CRIM. 24-06-1997, *Rev.sc.crim.* 1998, p. 351 met noot Dintilhac.

793 CRIM. 04-11-1997 (H), *Rev.sc.crim.* 1998, pp. 351-352 met noot Dintilhac.

(EJN)⁷⁹⁴ is sinds enkele jaren de aanleiding om de rechtshulp beter te structureren. Het EJN heeft als doel door middel van contactpunten in de EU-lidstaten het contact en de kennisoverdracht bij internationale rechtshulp te bevorderen. Het centrale punt van het EJN is in Frankrijk het ministerie van Justitie, meer in het bijzonder de DACG en SAEI.⁷⁹⁵ De procureurs-generaal hebben in de 35 ressorten contactpersonen aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de verdere verspreiding van kennis en hulp moeten bieden bij vragen over rechtshulp en buitenlandse rechtsstelsels.

Zoals we gezien hebben, moeten alle inkomende of uitgaande verzoeken verlopen via de procureur-generaal. De procureurs-generaal hebben een coördinerende en controlerende taak. Gezien het grote aantal arrondissementen in Frankrijk (181) spreekt de coördinerende taak voor zich. Deze taak komt vooralsnog echter niet tot uitdrukking in apart beleid en specialisatie, behalve wat betreft het aanwijzen van specialisten op het gebied van rechtshulp. De controlerende taak van de procureur-generaal ligt vooral bij het aan het ministerie van Justitie signaleren van politiek gevoelige verzoeken. De procureurs-generaal zijn in dit opzicht duidelijk een vooruitgeschoven post van de regering.

Het ministerie van Justitie vervult bij de internationale rechtshulp in Frankrijk nog een andere belangrijke functie. Het treedt niet enkel op in controlerende zin, maar fungeert vooral ook als kenniscentrum met betrekking tot buitenlands recht en specialistische procedures (denk aan internationale ontnemingsverzoeken). Het ministerie blijft zodoende een belangrijk aanspreekpunt. De Franse minister van Justitie zal echter nooit in het kader van rechtshulp dwingende aanwijzingen kunnen geven, als gevolg van het regeringsbeleid om af te zien van de aanwijzingsbevoegdheid in concrete zaken.

Hier moet terdege rekening mee worden gehouden in de rechtshulprelatie met Frankrijk. Ook op officiële verzoeken van een buitenlandse regering zal de mededeling volgen dat de minister van Justitie er geen uitvoering aan kan geven als dit een aanwijzing zou vergen in een individuele zaak. Daarbij komt dat vanaf het moment dat een rechtshulpverzoek bij de rechter-commissaris ligt, slechts via de officier van justitie een beperkte mate van inspraak in de zaak zou kunnen worden verkregen.

Bij de arrondissementsparketten wordt meestal geen aparte specialisatie in rechtshulp onderscheiden. Bij het arrondissementsparket van Parijs is er wel een gespecialiseerde sectie; bij het parket in Bobigny daarentegen weer niet. Onder de rechters-commissarissen is er alleen sprake van specialisatie voor zover zij in hun loopbaan

⁷⁹⁴ PbEG GO, L 191/1, 07-07-1998; art. 4.

⁷⁹⁵ Zie 2.4.2.

ervaring hebben opgedaan met rechtshulp. De specialisatie van de Franse politie komt op gang, maar alleen op nationaal niveau. Bij de DCPJ is contactpunt voor Interpol. Ook bevindt zich er de Franse ingang voor het Schengeninformatiesysteem (SIS).⁷⁹⁶ Begin 2000 is bij dit contactpunt de *Section centrale de coopération opérationnelle de police* (Sccopol) officieel geïnstalleerd. Aan deze dienst, die al enige tijd operationeel was, is ook een magistraat verbonden, wat voor de Franse situatie uitzonderlijk mag heten.⁷⁹⁷

Magistrat de liaison

Heel belangrijk in het rechtshulpverkeer is de rol van de *magistrat de liaison*. Deze functionaris is een magistraat (rechter of officier van justitie) die namens zijn land gedetacheerd wordt bij het ministerie van Justitie in een ander land. Nederland heeft op het moment één magistrat de liaison: een Nederlandse officier van justitie is gedetacheerd bij het Franse ministerie van Justitie. Het ministerie van Justitie in Den Haag ontvangt op haar beurt een Franse magistrat de liaison.

De magistrat de liaison is vooral een Franse figuur: alle magistrats de liaison die op het moment in functie zijn, zijn ofwel Franse magistraten gedetacheerd in het buitenland of buitenlandse magistraten gedetacheerd bij het Franse ministerie van Justitie in Parijs.

De taken van de magistrat de liaison zijn zeer divers: het bespoedigen van de strafrechtelijke internationale rechtshulp op zaaksniveau (begeleiden rechtshulpverzoeken, uitleveringsverzoeken), verschaffen van rechtsvergelijkende informatie aan het ministerie van Justitie van het eigen land en dat van het gastland, deelneming aan bilaterale en multilaterale onderhandelingen en het werken aan de praktische toenadering van de Europese rechtssystemen (organiseren van werkbezoeken voor politici, magistraten en wetenschappers).⁷⁹⁸

14.1.3 Nederland

Wetgeving

De rechtshulp is in de Nederlandse wetgeving veel uitgebreider geregeld dan in de Franse. Alleen de procedure bij inkomende verzoeken wordt echter beschreven, hetgeen in de literatuur als een lacune wordt beschouwd.⁷⁹⁹

⁷⁹⁶ Decocq e.a., 1998, pp. 274-280.

⁷⁹⁷ Zie *Le Monde*, 05-07-2000. Sccopol houdt zich voornamelijk bezig met de behandeling van verzoeken die via het centrale informatiepunt van Schengen binnenkomen.

⁷⁹⁸ Uitgebreid Kortenhorst en Verrest, 2001.

⁷⁹⁹ Zie Koers, 2001.

Artikel 552i Sv. stelt dat verzoeken waarin uitsluitend inlichtingen worden gevraagd en waarvoor geen dwangmiddelen nodig zijn door de politie kunnen worden afgehandeld.⁸⁰⁰ De officier van justitie is op grond van hetzelfde artikel het centrale orgaan in de justitiële rechtshulp.⁸⁰¹ Alle verzoeken worden door hem behandeld. In beginsel geldt de normale bevoegdheidsverdeling inzake opsporingsbevoegdheden. In een aantal gevallen moet het verzoek echter in handen van de rechter-commissaris gesteld worden.⁸⁰² Dit is het geval als er personen moeten worden gehoord die niet bereid zijn hun medewerking te verlenen, als er gevraagd is om een beëdigde verklaring of als er (doorzoeking ter) inbeslagneming moet plaatsvinden. Het betrekken van de rechter-commissaris bij het verzoek geldt dan als vordering van een gerechtelijk vooronderzoek.⁸⁰³

De rechter-commissaris heeft dus een iets grotere rol in onderzoek op basis van een rechtshulpverzoek dan tijdens het normale vooronderzoek het geval is.

Voor uitlevering van bepaalde bewijsstukken is toestemming van de rechtbank nodig.⁸⁰⁴

Aandacht verdient ten slotte de imperatieve weigeringsgrond van artikel 552l lid 1 sub b Sv.: indien er in Nederland een onderzoek loopt, mag er geen rechtshulp verleend worden aan het buitenland terzake van hetzelfde strafbare feit.

Jurisprudentie

Buitenlandse verzoeken worden naar Nederlands recht uitgevoerd. Dit betekent dat tegen de in Nederland verrichte onderzoekshandelingen ook rechtsmiddelen voor een beroep op de Nederlandse rechter openstaan. Het verzoek zelf en de omstandigheden waaronder het in het buitenland tot stand is gekomen, kunnen niet bestreden worden.⁸⁰⁵ Wat betreft onderzoekshandelingen die in het buitenland worden verricht, al dan niet op Nederlands verzoek, geldt de toepassing van het buitenlandse recht. Op grond van het vertrouwensbeginsel⁸⁰⁶ treedt de Nederlandse rechter niet in de rechtmatigheid van handelingen verricht in het buitenland.⁸⁰⁷ Dit geldt in beginsel ook ten aanzien van resultaten van in het buitenland verricht onderzoek die als startinformatie voor een Nederlands onderzoek worden

800 Zie verder Richtlijn inzake toepassing art. 552i Sv., 23-11-1994.

801 Art. 552i jo 552oa Sv.

802 Art. 552n lid 1 Sv.

803 Art. 552o lid 1 Sv.

804 Artt. 552oa lid 4, 552p lid 2.

805 HR 01-07-1998, NJ 1998, 875.

806 Zie hierover uitgebreid Koers, 2001, onder 7.5.

807 HR 25-06-1996, NJ 1996, 716.

gebruikt.⁸⁰⁸ Het vertrouwen lijkt hier gerechtvaardigd op het moment dat de Nederlandse magistraat bij zijn buitenlandse collega heeft geïnformeerd naar de herkomst van de informatie.

Organisatie

De organisatie van de rechtshulpverlening in Nederland is verdeeld over verschillende organen. Sinds rechtshulpverzoeken op grond van de SUO rechtstreeks kunnen verlopen vervult het Bureau internationale strafrechtelijke samenwerking (BIRS) van het Ministerie van Justitie geen centrale functie meer in de rechtshulprelatie met Frankrijk. BIRS kan echter wel een rol spelen bij verzoeken die een grote mate van complexiteit vertonen of die gevoelig liggen in de internationale relaties.

Verzoeken aan Nederland komen binnen bij de politie, de DCRI, de arrondissementsparketten, het Landelijk Parket of BIRS. Het Landelijk Parket dient als centraal aanspreekpunt voor verzoeken aan Nederland van een zekere moeilijkheidsgraad of indien moeilijk te bepalen is naar welk arrondissement een verzoek moet worden doorgespeeld. Eventueel kan het LRT belast worden met de uitvoering van deze verzoeken. Het Landelijk Parket is ook het Nederlandse contactpunt van het EJN, samen met BIRS.

De organisatie van de rechtshulp wordt de komende tijd verder gestructureerd. In 2001 moeten de acht regionale Internationale Coördinatie Centra (ICC) gaan functioneren die op het moment in oprichting zijn.⁸⁰⁹ Een negende ICC komt bij het Landelijk Parket en zal werken voor de KLPD en de kernteams. De ICC's zijn samenwerkingsverbanden van het Openbaar Ministerie en de politie en zullen in eerste instantie inkomende rechtshulpverzoeken behandelen. De ICC's zorgen in dit verband voor registratie, voortgangsbewaking en kwaliteitscontrole. De registratie vindt plaats in het Landelijk uniform registratiesysteem voor internationale rechtshulpverzoeken (LURIS). In een tweede fase zullen de ICC's en LURIS ook gaan functioneren voor uitgaande verzoeken.⁸¹⁰

Uitgaande verzoeken kunnen door de officier van justitie worden gedaan of door de rechter-commissaris.⁸¹¹ Welk orgaan op een bepaald moment bevoegd is, is niet meteen duidelijk. Uit jurisprudentie blijkt dat zoveel mogelijk aansluiting moet worden gezocht bij de bevoegdheidsuitoefening in het Nederlandse recht.⁸¹² Bij het aftappen van telecommunicatie bijvoorbeeld, een bevoegdheid van de officier

808 Koers, 2001, onder 7.5.2 en HR 16-11-1999, *NJ* 2000, 214.

809 Zie *Opportuun*, 2000a, nr. 8, pp. 20-21.

810 Kamerstukken II, 2000-2001, 27 400, hoofdstuk VI, nr. 2, pp. 62-63.

811 Zie Koers, 2001, onder 6.3.2.

812 HR 25-06-1996, *NJ* 1996, 715.

van justitie, die evenwel een machtiging behoeft van de rechter-commissaris, verloopt dit als volgt: de officier van justitie vraagt een machtiging van de Nederlandse rechter-commissaris voor het tappen alvorens hij een rechtshulpverzoek doet. Is er een gerechtelijk vooronderzoek geopend, dan moet de volgende regel worden aangehouden: voor alle bevoegdheden die in het gerechtelijk vooronderzoek toekomen aan de rechter-commissaris kan alleen de rechter-commissaris een rechtshulpverzoek doen.⁸¹³

14.2 Frankrijk; interviews en dossierstudie

14.2.1 Interviews

Rechtshulp

In interviews met Franse officieren van justitie en rechters-commissarissen vertonen de respondenten op de eerste plaats aanzienlijke verschillen qua praktische en theoretische kennis van internationale rechtshulp. Dit is wederom niet verwonderlijk gezien het grote aantal Franse arrondissementen. Sommige magistraten worden met een ingewikkelde rechtshulpzaak geconfronteerd terwijl ze in een lange loopbaan nauwelijks met rechtshulp te maken hebben gehad.

Zoals een respondent het uitdrukte: 'In Frankrijk is er op het terrein van rechtshulp sprake van 181 eilandjes'.

De meeste Franse magistraten uiten in de interviews veel kritiek op het functioneren van de internationale rechtshulp in strafzaken. De kritiek laat zich vatten in twee belangrijke categorieën, waarvan we vervolgens allerlei verschillende aspecten tegenkomen in de beschrijving van de rechtshulprelatie met Nederland en de dossierstudie.

In de ogen van Franse magistraten verloopt de internationale rechtshulp vaak slecht. Rechters-commissarissen, die in Frankrijk zoals we hebben gezien de belangrijkste rol spelen in de rechtshulp, maken gewag van enorme vertragingen in de behandeling van hun rechtshulpverzoek door buitenlandse collega's of van rechtshulpverzoeken waarop ze nooit antwoord hebben gekregen. Hoewel rechters-commissarissen die enige ervaring hebben met rechtshulp meer relativeren, leeft bij velen toch de overtuiging dat het buitenland onwillig is. Deze kritiek klinkt ook door in de media, die cijfers publiceren over de percentages Franse verzoeken waarop verschillende Europese landen niet reageren. Daarnaast verschijnen er met

⁸¹³ Koers, 2001, onder 6.3.2.

regelmaat berichten over onderzoeken die in Frankrijk vastlopen doordat buitenlandse autoriteiten de gewenste opsporingshandelingen niet of slechts zeer traag uitvoeren.⁸¹⁴

Het tweede punt van kritiek betreft de organisatie van de rechtshulp in Frankrijk zelf. Rechters-commissarissen klagen over het feit dat alle inkomende en uitgaande verzoeken, alsmede de verzending van de onderzoeksresultaten, via de procureur-generaal moeten verlopen. Dit vinden ze een aantasting van hun onafhankelijkheid, daar de procureur-generaal ondergeschikt is aan de minister van Justitie en nota bene de opdracht heeft in bepaalde gevallen (14.1.1) de minister op de hoogte te brengen van de inhoud van het verzoek, of anderszins vragen van de minister over de inhoud van een rechtshulpverzoek zal moeten beantwoorden. Ze halen hierbij voorbeelden aan van zaken waarin het ministerie van Justitie geweigerd zou hebben stukken van het onderzoek in Frankrijk aan het buitenland over te dragen of verzoeken van Franse rechters-commissarissen zou hebben geblokkeerd.⁸¹⁵ Daarbij komt dat de procedure via de officier van justitie en de procureur-generaal extra vertraging oplevert. Het verschil tussen het directe contact per telefoon van de rechter-commissaris met zijn buitenlandse collega en de officiële verzending van het verzoek of de stukken wordt hierdoor nog groter.

De twee punten van kritiek vinden we terug in het zogenaamde *Appel van Genève*. In oktober 1996 deden zeven onderzoeksrechters uit Frankrijk, Zwitserland, België, Spanje en Italië, bijeengekomen in Genève, een oproep aan de Europese regeringsleiders. In het Appel pleitten zij voor een vrije communicatie tussen onderzoeksrechters uit verschillende landen, en onder andere ook voor een beperking van de mogelijkheden om naar nationaal recht rechtsmiddelen in te stellen tegen uitlevering van stukken aan buitenlandse autoriteiten.⁸¹⁶ Van de vele honderden magistraten die het Appel hebben ondertekend, kwam een zeer groot deel uit Frankrijk. Het is daarom een goede indicatie van de ideeën van Franse magistraten over internationale rechtshulp.

Wat was de reden voor dit manifest, dat kwam op een moment dat bijvoorbeeld de SUO de internationale rechtshulp tussen een aantal Europese landen reeds aanzienlijk had vereenvoudigd?

814 Zie bijvoorbeeld Inciyan, 2000.

815 Zie over een zaak waarin het Ministère de la Justice op een kwalijke wijze gebruik maakte van zijn positie in de internationale rechtshulp, Boulloc in noot onder CRIM. 29-10-1996, *D.* 1997, jur. p. 183.

816 Guinchard en Buisson, 2000, pp. 81-82. Het Appel werd gevolgd door een nieuw manifest in *Le Monde*, 20-10-2000, met de titel 'Europe du droit ou Europe du crime'.

Het ging de magistraten onder meer om de complexiteit van rechtshulp op het gebied van financieel-economische criminaliteit, waarbij allerlei extra belemmeringen bestaan (bankgeheim, ondoorzichtige BV-structuren). Daarbij was een deel van de kritiek duidelijk gericht tegen Zwitserland en andere landen buiten het Schengenkader. De belangrijkste reden lijkt echter een andere. De meeste rechtsstelsels van de landen waaruit de ondertekenaars afkomstig zijn vertonen een belangrijke overeenkomst: ze kennen de figuur van de onderzoeksrechter.⁸¹⁷ Wellicht is dus de positie van de rechter-commissaris in de rechtshulp ongelukkig.

De Franse rechter-commissaris in de rechtshulp

De Franse rechter-commissaris moet in de rechtshulp altijd via het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie werken. Dit is in tegenspraak met zijn onafhankelijke positie en zijn gewoonte om zaken als zelfstandige entiteit te onderzoeken. Ook komt, zowel bij de uitgaande als inkomende rechtshulp, de afhankelijke positie van de rechter-commissaris ten opzichte van de politie naar voren. De politie communiceert meestal makkelijker met buitenlandse collega's en kan zo de rechter-commissaris bespelen. Daarbij lijken ook andere verdenkingen niet uit de lucht gegrepen: de politie is door de rechter-commissaris enerzijds niet te dwingen om middelen en personeel vrij te maken voor het uitvoeren van rechtshulpverzoeken (11.1.2) en anderzijds staat zij (nog meer dan het Openbaar Ministerie) onder hiërarchische invloed van de regering.

De rechtshulprelatie met Nederland

Het is duidelijk dat de meeste zaken die spelen tussen Frankrijk en Nederland gaan over drugs, in allerlei verschijningsvormen: van koeriers uit Suriname tot enkele internationale criminele organisaties die mogelijk zowel in Frankrijk als Nederland opereren. In behoorlijk wat zaken gaat het naar mijn indruk om uit de hand gelopen drugstoerisme: Franse verdachten die hun eigen drugslijn opzetten vanuit Nederland naar Frankrijk en daarbij gedurende langere periodes telkens een tiental kilo's softdrugs én een paar honderd gram harddrugs naar Frankrijk brengen. Daarnaast ben ik onder andere voorbeelden tegengekomen van kunst- en antiekroof en financieel-economische criminaliteit.

Laten we beginnen met te stellen dat kennis van het Nederlandse recht en de opsporingspraktijk bij Franse magistraten volledig ontbreekt. Dit is eigenlijk niet anders bij magistraten die naam hebben als wetenschapper of die grote zaken met Nederland hebben gedraaid.

817 België, Frankrijk, Spanje, Portugal en Zwitserland. Zie o.a. Delmas-Marty, 1995.

Zo dacht een officier van justitie dat het maar moeilijk werken was in Nederland: vooral de verplichting voor de Nederlandse officier van justitie om in een openbare procedure voor de rechtbank een bevel tot doorzoeking te vragen leek hem vervelend ...

Een enkele positieve uitzondering betrof een lid van het Parijse Openbaar Ministerie, dat door werkbezoeken in het kader van de *jumelage* tussen de parketten van Parijs en Amsterdam uitermate goed op de hoogte bleek te zijn van de Nederlandse regelgeving en praktijk.

De meerderheid van de geïnterviewde magistraten is uiteindelijk redelijk tevreden over de rechtshulprelatie met Nederland. Problemen betreffen vooral de lange duur van de uitvoering van verzoeken. De respondenten geven echter toe dat dit in Frankrijk niet anders is.

Over het geëtaleerde gebrek aan capaciteit voor rechtshulp in Nederland tijdens de EK 2000 zei een officier van justitie: 'En denkt u dat er bij ons in de periode rond de WK 1998 buitenlandse verzoeken zijn uitgevoerd?'

Er worden geen grote problemen ondervonden met de Nederlandse regelgeving, niet bij verzoeken aan Nederland noch bij verzoeken door Nederland. Aangehaald wordt bijvoorbeeld wel het afwijkende BV/NV-systeem van de Nederlandse Antillen: dit is in financieel-economische criminaliteit gespecialiseerde magistraten een doorn in het oog. Met de uitgangspunten van de Wet BOB hebben Franse magistraten weinig problemen.⁸¹⁸

Hier spelen andere afwegingen: in Frankrijk is allereerst weinig op dit gebied geregeld (2.3.7).⁸¹⁹ Franse magistraten moeten wennen aan deze situatie. Daarbij wordt in Frankrijk bij het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden in de praktijk een leidende rol vervuld door de politie; magistraten zijn minder op de hoogte van deze methoden. Een 'bevel' geven tot stelselmatige observatie of het gebruik van plaatsbepalingsapparatuur is in Frankrijk onbekend.⁸²⁰

De communicatie met Nederland lijkt daarentegen grillig te verlopen. Franse rechters-commissarissen hebben enige moeite om te wennen aan de idee dat in Nederland de officier van justitie hun gesprekspartner is in zaken. Dat de Nederlandse officier van justitie in de praktijk vaak een gespecialiseerde parketsecretaris

818 Dit werd voor de invoering van de Wet BOB gevreesd in Nederland, zie o.a. interview met Van Zwam in *Opportuun* 1998a. Zie ook Tak, 2000, pp. 826-827.

819 Zie ook Verrest, 2000c.

820 Zie Kortenhorst en Verrest, 2001.

het contact laat verzorgen met de Franse magistraat wekt in Franse ogen nog meer bevreemding. Maar na enige uitleg wennen de Franse magistraten aan de situatie. Blijven het (levensgrote) taalprobleem en de sterke gerichtheid op het eigen recht. Franse magistraten hebben veel moeite om in te zien dat hun werkwijze voor de internationale rechtshulp wellicht enige aanpassing behoeft.

Geconfronteerd met een onbekende situatie (vreemd rechtssysteem, onbekende collega-magistraat) reageren Franse magistraten vaak met een overdreven formele houding.⁸²¹ De toon wordt dwingend en lijkt op de toon die wordt gebruikt in contacten met de politie in Frankrijk zelf (11.1.2). De defensieve houding verdwijnt meestal snel wanneer er een persoonlijke kennismaking met een Nederlandse collega plaatsvindt: dit kan telefonisch, door het organiseren van een bijeenkomst of in de vorm van een gesprek met de Nederlandse magistrat de liaison.⁸²²

In de communicatie met Nederland komt soms ook de Franse kritiek op het Nederlandse beleid inzake drugs, prostitutie en kunst- en antiekroof aan de oppervlakte. Een aantal magistraten (gelukkig een minderheid) ziet vrij gemakkelijk een verband tussen de trage reactie op hun rechtshulpverzoek en het 'lakse' Nederlandse drugsbeleid of de 'desinteresse' voor diefstal van kunst en antiek. Het wantrouwen dat bij deze magistraten leeft valt moeilijk op te heffen. Zeker Franse rechters-commissarissen hebben de neiging in voorliggende gevallen een autoritaire houding aan te nemen, overtuigd van hun gelijk, terwijl hun blikveld op deze momenten niet veel verder reikt dan hun kabinet.

Voor zover de magistraten geen uitleg geven voor vertraging in de behandeling van verzoeken of anderszins slordig communiceren, geldt dat dit in beide richtingen voorkomt. In zowel Frankrijk als Nederland hebben veel magistraten het druk en moeten ze prioriteiten stellen: soms belanden zaken dan onder op de stapel. Dit gebeurt uiteraard alleen als het belang van de zaak gering is voor de magistraat die het verzoek behandelt: in zaken waarin in beide landen volop onderzoek plaatsvindt, zijn over het algemeen weinig klachten over vertraging.

Helemaal eerlijk lijken respondenten die ook nog aangeven dat vertraging voor de Franse rechter-commissaris soms zelfs voordelen oplevert. Het uitblijven van een reactie op een rechtshulpverzoek kan verlenging van de voorlopige hechtenis van de verdachte rechtvaardigen⁸²³ en zodoende de gelegenheid bieden voor verder onderzoek in Frankrijk zelf.

821 In deze zin ook Massé, 1999, p. 104-105.

822 Zie Kortenhorst en Verrest, 2001.

823 Zie CRIM. 28-04-1998, nr. 98-80.602.

Franse magistraten verbazen zich vaak over de *openlijke* prioriteitstelling in de opsporing in Nederland (3.1.1). Dit betreft zowel het toekennen van opsporingsprioriteiten aan sommige soorten criminaliteit als de selectie van onderzoeken en het projectmatig opbouwen van onderzoeken (13.2.2). Ze zijn evenmin gewend aan volledige transparantie met betrekking tot het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

14.2.2 Dossierstudie

Bij de dossierstudie naar het Franse deel van rechtshulp kunnen op de eerste plaats grote verschillen worden vastgesteld in de kwaliteit van het rechtshulpgedeelte. Hierbij valt op dat de dossiers waarin de rechtshulp niet goed verloopt er zonder uitzondering ook voor het overige niet goed uitzien: het onderzoek in Frankrijk verloopt stroef, er zijn problemen tussen rechter-commissaris en Openbaar Ministerie en er is sprake van mogelijke procedurefouten.

In de bestudeerde onderzoeken is de politie meestal de drijvende kracht achter het rechtshulpverkeer. Dit is vooral duidelijk het geval indien een zaak meerdere vertakkingen heeft in Frankrijk zelf of wanneer een rechter-commissaris uit de provincie moet samenwerken met een kernteam.

Communicatie

De Franse rechter-commissaris wil zijn onderzoek zo volledig mogelijk doen; hij ervaart dit als zijn opdracht. Van opportuniteit met betrekking tot het doen van verzoeken lijkt soms weinig sprake: er zijn rechters-commissarissen die verzoeken sturen voor relatief geringe feiten.

Wordt de rechter-commissaris daarop aangesproken, dan zal hij fijntjes uitleggen dat het zijn plicht is om alle strafbare handelingen die hij tegenkomt in de zaak te onderzoeken en dat zijn overwegingen tot stand komen in rechte (13.1.2). In de praktijk is het niet zo dat de rechter-commissaris voor elke vertakking een rechtshulpverzoek doet uitgaan: er speelt wel degelijk enige vorm van doelmatigheid.

Bij bestudering van zaken vallen de lange doorlooptijden van behandelde verzoeken op: deze komen nauwelijks onder de drie maanden. Bij uitgaande verzoeken lijkt behoorlijk wat tijd te gaan zitten in het opstellen van een verzoek, de vertaling van de stukken en de eigenlijke verzending. Over de vertaling moet nog worden opgemerkt dat de kwaliteit ervan vaak twijfelachtig is: de weinige professionele vertalers die in dit vakgebied zijn gespecialiseerd lijken niet te beschikken over een toereikend juridisch vocabulaire, althans niet in beide talen.⁸²⁴

Een voorbeeld van problemen

Bij de bestudering van een dossier van een grote zaak waarin vanuit Frankrijk meerdere rechtshulpverzoeken aan Nederland gedaan zijn, viel onder andere het volgende op te merken.

Bij analyse van het dossier blijkt dat gedurende de eerste anderhalf jaar onderzoek op grond van de initiële rechtshulpverzoeken op geen enkel moment duidelijk is wie uiteindelijk de vervolging van de daders op zich zal nemen. Dit resulteert in het voor beperkte tijd vasthouden van Nederlandse verdachten in zowel Frankrijk als Nederland. Later wordt een van de verdachten wederom aangehouden door de Nederlandse justitie, omdat hij geregistreerd is in het SIS.⁸²⁵ Onder Frans protest wordt de verdachte weer vrijgelaten: een Frans uitleveringsverzoek blijft op een beslissend moment uit en de Nederlandse justitie weigert vervolgens de verdachten nog verder op grond van de Franse verzoeken lastig te vallen. Maar de Nederlandse justitie neemt zelf ook geen actie tegen de verdachten, hoewel de (relatief ernstige) feiten onomstotelijk zijn vastgesteld. Er ontstaat gedurende een groot aantal maanden een waar imbroglia.

Voor de Franse rechter-commissaris is het vanwege de slechte communicatie gissen naar de redenen van de Nederlandse weigering. En gissen doet hij dan ook; dit resulteert onder andere in de verdenking dat de Nederlandse autoriteiten er een dubbele agenda op na houden. Tegen de verdachten lopen in Nederland namelijk ook onderzoeken, ten aanzien van andere feiten.

Tussen de aanhouding van de eerste verdachte in Nederland en het sluiten van het onderzoek in Frankrijk verstrijken bijna vier jaar. Dit betekent dat indien deze verdachte (een Nederlands onderdaan) was uitgeleverd hij gedurende zeer lange tijd in Frankrijk in voorlopige hechtenis zou hebben verbleven en daar ook, waarschijnlijk voor aanvang van het onderzoek ter terechtzitting, op vrije voeten zou zijn gesteld.

Verder was er sprake van een feitencomplex waar in Frankrijk zeer veel belang aan wordt gehecht en in Nederland veel minder. Betwijfeld kan worden of de handelende officieren van justitie in Nederland hier vanaf het begin van de zaak voldoende van doordrongen waren.

Opmerkelijk is ook dat er in de zaak twee verschillende juridische problemen speelden met de bewijslast. Over deze problemen lijkt pas zeer laat te zijn gesproken. Hierdoor had in beginsel een deel van de zaak kunnen stuklopen.

824 De Belgische achtergrond van sommige van hen werpt eveneens het gevaar van spraakverwarring op.

825 Op grond van artt. 64 jo 95 SUO geldt deze registratie in het SIS als een verzoek tot voorlopige aanhouding.

Vergelijking van het dossier en verslagen van bijeenkomsten van de Franse en Nederlandse justitie en politie⁸²⁶ buiten het dossier levert een zeer interessant resultaat op. De eerste van deze bijeenkomsten wordt na anderhalf jaar onderzoek belegd, waarna er nog enkele volgen. Het blijkt dat het onderzoek meteen na deze vergaderingen steeds, gedurende enkele weken, enorme sprongen voorwaarts maakt. Problemen die maandenlang een obstakel hebben gevormd worden met het grootste gemak aan de kant gezet. Na een paar weken dynamisch optreden belandt de zaak echter weer in een periode waarin er gedurende vier à vijf maanden door de meest uiteenlopende problemen weinig vooruitgang te bespeuren valt. Dit duurt voort tot de volgende vergadering.

14.3 Nederland; interviews en dossierstudie

14.3.1 Interviews

In de interviews in Nederland komen net als in Frankrijk telkens twee punten van kritiek naar voren.

Op de eerste plaats valt er enige kritiek te beluisteren op de organisatie van de rechtshulp in Nederland. Er is slecht zicht op de verzoeken die de politie zelf kan afdoen. Dit geldt zowel in de zin van justitiële sturing en controle als voor het ontbreken van een landelijk overzicht of registratiesysteem. Verder heerst er onduidelijkheid omtrent de rol van het Landelijk Parket in de internationale rechtshulp. Het Landelijk Parket behandelt majeure rechtshulpverzoeken,⁸²⁷ maar vervult tegelijkertijd een restfunctie voor verzoeken waarvan niet duidelijk is naar welk arrondissement ze moeten worden verzonden.⁸²⁸

Ten slotte wordt gewezen op het gebrek aan evenwicht in de Nederlandse situatie: politie en justitie in Amsterdam en Rotterdam krijgen zeer veel met rechtshulp te maken. De respondenten hebben behoefte aan inventarisatie en, daaraan gekoppeld, specialisatie. In dit opzicht verwachten ze veel van LURIS. Iets kritischer zijn ze over de ICC's, die een verbetering gaan opleveren voor de 'bulkverzoeken' maar waarschijnlijk nauwelijks een rol kunnen spelen in grote zaken, omdat die te veel inhoudelijke kennis verlangen waar alleen de verzoekende en ontvangende magistraten over beschikken.

826 Hierbij waren aanwezig de Franse rechter-commissaris, de Nederlandse officier van justitie, de Franse en/of Nederlandse magistrats de liaison, de Nederlandse politieattaché of politieliaison en leden van de Franse en Nederlandse politieteams.

827 Die vooral liggen op het terrein van expertise op het gebied van financieel rechercheren of andere ingewikkelde opsporingsmethoden vergen: LRT-onderzoeken dus.

828 In deze zin ook TCEO, 1999, p. 224.

Op de tweede plaats signaleren ook de Nederlandse magistraten lange wachttijden voordat er in het buitenland gevolg wordt gegeven aan hun verzoeken. Alleen zaken waarin sprake is van een wederzijdse interesse gaan sneller. Het is opvallend hoe Nederlandse magistraten het probleem van de trage uitvoering relativeren: het is vervelend, maar we houden er rekening mee. Er wordt echter niet alleen geklaagd: men vestigt ook de aandacht op succesverhalen in de internationale rechtshulp. Het lijkt niet overdreven om dit als bewijs te zien van een meer dynamische opstelling wat betreft de communicatie met buitenlandse collega's en, meer in het algemeen, het omgaan met internationale rechtshulp.

De meeste ondervraagde officieren van justitie constateren een toename van de internationale rechtshulp; niet zozeer als gevolg van het wegvallen van de binnen grenzen in Europa, maar door toegenomen mobiliteit, mondialisering en de aanwezigheid van bevolkingsgroepen met dezelfde etnische afkomst in verschillende Europese landen of die in contact staan met een thuisland.

De rechtshulprelatie met Frankrijk

De zaken die spelen in de rechtshulprelatie met Frankrijk betreffen in de beleving van de geïnterviewde autoriteiten vooral drugscriminaliteit.

In Rotterdam, waar een aanzienlijk aantal Franse verzoeken belandt, lijken de zaken allemaal veel op elkaar: ze gaan over handel in kleine en middelgrote hoeveelheden drugs. De Franse verdachten komen meestal uit Noord-Frankrijk, 'niet veel verder dan Parijs'.

De kennis van Nederlandse magistraten over het Franse recht is zeer gering en beperkt zich over het algemeen tot het feit dat de rechter-commissaris in Frankrijk meer zeggenschap heeft in de opsporing. Alleen magistraten die in grote onderzoeken met Frankrijk hebben samengewerkt hebben meer gedetailleerde kennis van het Franse recht en de opsporingspraktijk.

Wat betreft problemen op het gebied van wetgeving suggereren meerdere respondenten in Nederland dat in de rechtshulprelatie met Frankrijk ontneming moeilijk is. Op grond van mijn onderzoek lijkt deze suggestie echter ongegrond. Het Verdrag van Straatsburg⁸²⁹ voorziet in een expliciete rechtsbasis. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben gezien is het mogelijk conservatoir beslag te leggen; dit kan ook geschieden naar aanleiding van buitenlandse verzoeken.⁸³⁰ In de praktijk spelen in Frankrijk wel problemen met ontneming (3.4.2).

829 Verdrag van 08-11-1990; inwerkingtreding in Frankrijk: 01-02-1997, JO 04-03-1997.

830 Op grond van art. 694 CPP.

Nederlandse magistraten zijn enigszins huiverig over het Franse voortraject in grotere onderzoeken, want er kan naar hun inzicht van alles hebben plaatsgevonden wat in Nederland niet acceptabel is. Ze vragen bij Franse verzoeken dan ook systematisch om nadere inlichtingen omtrent de startinformatie en het gebruik van informanten. Als het gaat om materiaal dat ook moet bijdragen aan de bewijsvoering in een Nederlands onderzoek, is de huiver zo mogelijk nog groter.

Gezien het jurisprudentiële vertrouwensbeginsel is het echter zeer de vraag of deze huiver op zijn plaats is, gevallen van uitlokking en dergelijke daargelaten. Bovendien heeft het weinig zin steeds dezelfde vraag te blijven stellen als je telkens de verzekering krijgt dat de informatie betrouwbaar is. De vraag en het antwoord verworden zo tot een betekenisloze standaardformule. Medewerkers van politie en justitie stellen overigens vast dat ook aan de Nederlandse autoriteiten steeds vaker om nadere inlichtingen wordt gevraagd door buitenlandse instanties. Toch is gezien mijn conclusies over de sturing en controle in Frankrijk en opsporings- en vervolgingsbeslissingen in het vooronderzoek enige aandacht voor het begin van het Franse onderzoek op zijn plaats. (weg??)

Verschillen in beleid met betrekking tot criminaliteitsbestrijding in Frankrijk en Nederland lijken geen grote rol te spelen. Het verschil in drugsbeleid leidt tot enige verbazing over de prioriteiten die worden gesteld aan Franse kant: er komen vrij veel verzoeken binnen voor onderzoek naar handel in kleinere hoeveelheden drugs: '100 gram cannabis'. Voor onderzoek naar dit soort hoeveelheden kan in Nederland bijvoorbeeld wel getapt worden, maar dit zal doorgaans niet gebeuren omdat de capaciteit wordt gebruikt voor zwaardere zaken. Veel van de verzoeken komen terecht bij de districtsrecherche, die vaak overbelast is. Het is dan aan de officier van justitie om de politie te motiveren.

Officieren van justitie zeggen doordrongen te zijn van het belang van een goede rechtshulpverlening aan het buitenland: alleen dan ontstaat er een vruchtbare basis voor de behandeling van de eigen verzoeken aan het buitenland. Bovendien blijkt dat uit het ingestelde onderzoek vaak bruikbare informatie voor verder eigen onderzoek voortkomt.

In Nederland leeft de indruk dat drugsdelicten in Frankrijk veel zwaarder worden bestraft. Zoals we eerder hebben gesteld (3.1.3) gaat deze veronderstelling wellicht niet in alle gevallen op. De mogelijk hogere straffen zijn volgens geïnterviewde officieren van justitie in het verleden wel een afweging geweest in de rechtshulp, maar zijn dat nu steeds minder.

'Vroeger twijfelden we wel eens als een verdachte drugs transporteerde door Frankrijk richting Nederland. Misschien was het beter om in Nederland het transport te laten

aanhouden dan in Frankrijk, wetende dat hij daar mogelijk een zwaardere straf zou krijgen dan in Nederland. Nu denken we daar anders over: als het beter uitkomt, laten we de Fransen ingrijpen. Het is niet onze taak om een verdachte op deze wijze te behoeden.'

In Nederland wordt met argwaan gekeken naar de lange duur van de voorlopige hechtenis in Frankrijk. De vraag is echter in hoeverre dit punt van belang is in de praktijk: het zou eventueel kunnen spelen bij de overdracht van strafvervolgning aan Nederland (waar we ons in dit onderzoek niet in verdiepen). Verder is het mogelijk een overweging bij het uitleveren van Nederlandse onderdanen. Ook de slechte staat waarin de Franse gevangenen verkeren is in Nederland bekend.

Pas recentelijk zijn in Frankrijk de slechte omstandigheden in een groot aantal gevangenen onder de aandacht gekomen.⁸³¹ De Franse regering is nu bezig met een omvangrijk renovatieprogramma van de gevangenen en heeft besloten over te gaan tot een één-gevangene-per-cel-beleid.⁸³²

In interviews komt de Selmouni-zaak⁸³³ soms ter sprake, als indicatie dat de Franse politie geweld zou gebruiken tegen verdachten. De respondenten melden echter geen concrete ervaringen in die zin in de zaken waarin zij met Frankrijk te maken hebben gehad.

Bij samenwerking in grotere zaken stellen Nederlandse officieren van justitie vast dat de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit in Frankrijk heel anders wordt aangepakt (3.4.1). In het contact met hun Franse collega's krijgen ze weinig zicht op wat er precies gebeurt in Frankrijk. Er is geen sturing en controle in het begin van het onderzoek en er zijn geen omliggende plannen voor het verdere verloop ervan. Hierbij speelt duidelijk een rol dat gespecialiseerde officieren van justitie als kernteamofficieren geen Franse counterpart hebben (10.1.1). Nederlandse officieren van justitie zien zich bijvoorbeeld geconfronteerd met een territoriaal competente Franse rechter-commissaris ergens in de provincie, van wie het maar de vraag is of hij eerder heeft gewerkt met een kernteam.

831 Onder andere door het verschijnen van een opmerkelijk boek van de arts van de Parijse Santé-gevangenis: Vasseur, 2000.

832 Zie Le Gunehec, 2000a, p. 3-4.

833 EHRM 28-07-1999, *NCJM Bulletin* 2000/2, p. 677 met noot Ingelse; in deze zaak was een Nederlandse verdachte door de Franse politie ernstig mishandeld.

14.3.2 Dossierstudie

Als eerste punt kan worden gesteld dat in Nederland, net als in Frankrijk, de zaken waarin de rechtshulp problemen oplevert ook voor de rest niet geweldig in elkaar zitten.

Verder blijkt de behandeling van een verzoek soms enorm lang te duren: drie maanden voor het natrekken van een telefoonnummer is geen uitzondering. Op andere momenten kan dezelfde activiteit binnen een week worden verricht.

Een voorbeeld van problemen

Opvallend is hoe slecht er wordt gecommuniceerd. Zo werd in een zaak de informatie uit een Frans rechtshulpverzoek aangegrepen om een lopend onderzoek in Nederland aan te vullen. Er volgde geen enkel contact over de mogelijke gevolgen van de samenloop van de onderzoeken. Later riep de officier van justitie de bepaling van artikel 552l Sv. in als motivatie voor de weigering in te gaan op het Franse verzoek. Deze wijze van handelen zette logischerwijs enigszins kwaad bloed bij de Franse justitie. Dit terwijl voor het Nederlandse onderzoek in een later stadium bijna zeker onderzoek in Frankrijk nodig zou zijn.

In dezelfde zaak deed zich nog een ander tamelijk opvallend probleem voor: het misdrijf was in Nederland niet strafbaar. Hier kwam de behandelende officier van justitie pas na maanden achter.

In een andere zaak was eveneens sprake van Frans en Nederlands onderzoek naar dezelfde verdachten. Er lag al geruime tijd een Frans rechtshulpverzoek. Toen de verdachten waren aangehouden wilde de Franse politie graag naar Nederland komen om de verdachten te ondervragen met betrekking tot de Franse zaak. Dit is normaal gesproken geen enkel probleem en was dat ook in deze zaak niet. Maar de Nederlandse rechter-commissaris deed vervolgens, op suggestie van de advocaat van een van de verdachten, het bericht naar Frankrijk uitgaan dat de Franse opsporingsambtenaren zich de reis konden besparen aangezien de verdachten toch niets zouden verklaren.

Zelfs al was die suggestie gegrond, dan nog getuigt het van weinig gevoel voor diplomatie om dit op deze wijze te brengen. Zowel voor het verdere onderzoek in de zaak als voor de rechtshulprelatie tussen Frankrijk en Nederland in algemene zin zou het beter zijn geweest om de Franse opsporingsambtenaren zelf de zwijgzaamheid van de verdachten te laten vaststellen.

14.4 Beschouwing

14.4.1 *Rechtshulp in Frankrijk en Nederland*

In Frankrijk bestaan er tussen magistraten enorme verschillen in kennis op het gebied van rechtshulp en in ervaring met het communiceren met buitenlandse collega's. Tegen deze achtergrond is er reden om de volgende aanwijzing in acht te nemen voor het opstellen van een rechtshulpverzoek aan Frankrijk:

'Ga bij de beschrijving van het feit uit van de belevingswereld van een overbelaste kantonrechter op de Noordpool die zich geen voorstelling kan maken van hoe Nederland er uit ziet, die geen wetboeken ter beschikking heeft om ons recht er op na te slaan noch weet heeft van de context waarin dat recht in Nederland wordt toegepast.'⁸³⁴

In Nederland zijn de verschillen in kennis en specialisatie van magistraten veel minder groot.

14.4.2 *Een analyse van de problemen in de rechtshulprelatie*

De problemen in de internationale rechtshulp die het onderzoek aan het licht heeft gebracht spelen op de volgende terreinen⁸³⁵:

- communicatie;
- wederzijdse kennis van de rechtsstelsels, rechtsvergelijking;
- verschillen in de organisatie van opsporing en vervolging, met name op het gebied van sturing en controle van de politie;
- wederzijds wantrouwen ten aanzien van het beleid;
- te weinig capaciteit.

Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat er inzake de rechtshulprelatie met Frankrijk nauwelijks of geen onverenigbare verschillen in wetgeving lijken te bestaan. Veel problemen op dit vlak kunnen worden opgelost als er goed over wordt gecommuniceerd.

Ook verdient het aanbeveling dergelijke problemen onder de aandacht van de wetgever te brengen, zodat de wetgeving kan worden aangepast. Voorbeeld hiervan is de recente wetswijziging in Frankrijk die het de advocaat van de Nederlandse verdachte

834 Uit de Brochure rechtshulpverzoeken aan Frankrijk (Kortenhorst/Wouda, 02-2000).

835 Zie ook Massé, 1999, pp. 104-107. Vgl. ook Kortenhorst en Verrest, 2001.

mogelijk maakt om in Frankrijk het verhoor van een getuige door de rechter-commissaris bij te wonen.⁸³⁶

De problemen kunnen eigenlijk allemaal geplaatst worden onder de noemer 'communicatie'. Immers, ook rechtsvergelijking, verschillen in de organisatie van opsporing en vervolging, verschillen in beleid en capaciteitsproblemen vragen om een goede uitleg.

Twee soorten zaken

Er kunnen twee soorten rechtshulpverzoeken worden onderscheiden:

- 'Bulkverzoeken': de stroom van kleinere, op zichzelf staande verzoeken.
- Verzoeken in grote zaken. Hierbij hoeft geen verschil te worden gemaakt tussen verzoeken die een groot of een klein deel van het onderzoek beslaan.⁸³⁷

Als de vijf aangehaalde problemen spelen bij de 'bulkverzoeken', zijn deze te herleiden tot een gebrek aan overzicht of de koppeling van aanwezige specialisatie en capaciteit aan het verzoek. De praktijk van rechtshulp in grote onderzoeken is op grond van mijn onderzoek veel grilliger.

14.4.3 Oplossingen

Het ligt voor de hand om voor deze twee soorten zaken aparte oplossingen te zoeken. Wat betreft de behandeling van bulkverzoeken moet gepoogd worden inzicht te krijgen in de stroom rechtshulpverzoeken en geprobeerd worden om de behandeling te rationaliseren. Er moet een beter zicht komen op mogelijke capaciteitsproblemen. Dit vereist een goede registratie en het benoemen van specialisatie voor de behandeling van verzoeken. Doorlooptijden moeten veel beter gecontroleerd worden. Waar mogelijk moet tussentijds contact worden opgenomen met het buitenland. Met de invoering van LURIS en het installeren van de ICC's lijkt hier de oplossing nabij.⁸³⁸

Voor de behandeling van grote rechtshulpverzoeken, of rechtshulpverzoeken in omvangrijke onderzoeken, lijkt een systeem van *best practices* nodig, toegesneden op de relatie met Frankrijk. Een dergelijk systeem bevat meerdere componenten:

- Er zou een kwalitatieve verbetering van de communicatie bewerkstelligd moeten worden, in de vorm van uitleg over verschillen in het strafrecht, strafprocesrecht

⁸³⁶ Wet van 23-06-1999, Circulaire 1999d.

⁸³⁷ Zaken van financieel-economische criminaliteit vormen geen aparte categorie in de relatie tussen Frankrijk en Nederland.

⁸³⁸ Kamerstukken II, 2000-2001, 27 400 VI, nr. 10, p. 22. Zie ook Ministerie van Justitie, 2001, pp. 68-70.

en organisatie en beleid. Daarbij moeten de momentenesignaleerd worden waarop communicatie nodig is, met name over het bepalen van het land waar vervolgd zal worden

- Nagegaan zou moeten worden of er op grond van analyse van het verloop van rechtshulp in grote zaken vaste modellen gemaakt kunnen worden. Uit mijn onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat het werken met 'gekruste rechtshulpverzoeken' een succes is.⁸³⁹ Dit houdt in dat vanuit beide landen een rechtshulpverzoek wordt gedaan aan het andere land. Op basis van dit verzoek vindt een tijdlang informatieuitwisseling op politieel niveau plaats, onder de supervisie van de magistraten die het onderzoek in de beide landen leiden. Pas later, als duidelijk is wie welke stukken nodig heeft voor vervolging, wordt overgeschakeld op instrumenten van justitiële rechtshulp.
- De magistrats de liaison zouden duidelijker gepositioneerd moeten worden in het rechtshulpverkeer. Vooral bij grote onderzoeken zouden zij systematisch betrokken moeten worden. Hun interventie vindt nu vaak plaats op het moment dat er al problemen gerezen zijn. Het ware beter indien zij werden ingeschakeld om problemen te voorkomen.

14.5 Een joint team

14.5.1 De voorgeschiedenis

Tampere en het EU Rechtshulpverdrag

De Europese Raad in Tampere leverde de conclusie op dat de samenwerking tussen lidstaten onverwijld moest worden bewerkstelligd in de vorm van gezamenlijke onderzoeksteams ter bestrijding van drugshandel, mensenhandel en terrorisme.⁸⁴⁰

Artikel 13 van het nieuwe ERV schept een basis voor het oprichten van dergelijke gemeenschappelijke onderzoeksteams, de zogenaamde joint teams. Joint teams zijn onderzoeksteams die een of meerdere lidstaten voor een beperkte, verlengbare periode instellen voor het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken op hun grondgebied. Joint teams kunnen in het bijzonder worden ingesteld bij complexe opsporingen die ook andere lidstaten betreffen, of wanneer verschillende lidstaten onderzoek verrichten naar strafbare feiten die wegens omstandigheden van de zaak een gecoördineerd en gezamenlijk optreden vergen.⁸⁴¹

⁸³⁹ Zie ook HR 01-07-1998, NJ 1998, 875.

⁸⁴⁰ Europese Raad, 1999, onder 43.

⁸⁴¹ Art. 13 lid 1 ERV.

Het ERV is najaar 2000 nog niet in werking getreden.⁸⁴² Indien dit ook begin 2001 nog niet is gebeurd zal het Frans-Nederlandse team zonder de basis van artikel 13 ERV moeten werken.

14.5.2 Een Frans-Nederlands team

De idee van een Frans-Nederlands onderzoeksteam werd naar buiten gebracht tijdens het bezoek van de Franse president Chirac aan Nederland, eind februari 2000.⁸⁴³ Het team zou zich moeten gaan richten op de bestrijding van synthetische drugs. Het onderwerp was al eerder kort ter sprake gekomen in bilateraal overleg tussen de Franse en Nederlandse ministeries van Justitie en Buitenlandse zaken.

Bij de voorbereiding, die hierna in bilateraal multidisciplinair verband plaatsvindt⁸⁴⁴, doemen vele vragen op. We zullen ze hier kort aanhalen, omdat ze een aantal bevindingen van ons onderzoek illustreren. Inzake het team voor synthetische drugs waren de vragen onder andere de volgende.

- Wat zijn de schaal en de verschijningsvormen van de te bestrijden criminaliteit?
- Welke vorm van (operationeel) onderzoek gaat het team verrichten?
- Welke Franse en Nederlandse gespecialiseerde politiediensten treden toe tot het team?

Er is op de eerste plaats onduidelijkheid over de aard en de omvang van de synthetische-drugscriminaliteit tussen Nederland en Frankrijk. Franse en Nederlandse specialisten zijn het niet eens over de cijfers. Bij een groot aantal van de inbeslagnemingen in Frankrijk blijken de drugs op doortocht te zijn naar een ander land.⁸⁴⁵ Aan de ene kant stijgt het aantal inbeslagnemingen in Frankrijk en zou volgens cijfers van het OCRTIS (Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants) over 1998, 48% van de in beslag genomen XTC afkomstig zijn uit Nederland.⁸⁴⁶ Aan de andere kant is er het geringe aantal verzoeken tot rechtshulp dat wordt uitgewisseld.⁸⁴⁷

842 Art. 27 EU Rechtshulpverdrag.

843 Zie ANP, 29-02-2000.

844 Bij deze voorbereiding zijn o.a. betrokken geweest beleidsmedewerkers van de beide ministeries van Justitie, magistrats de liaison, politiefunctionarissen en vertegenwoordigers van het Nederlandse Openbaar Ministerie.

845 Onder andere op basis van Europol Documentation Center, rapport ATS World Wide, March 1999 - August 2000.

846 USD 2000, pp. 13, 27.

847 Zie o.a. USD, 2000, p. 4.

Los van de vraag wat de strafvorderlijke implicaties zijn van verschillende onderzoeksmethoden die het team zou kunnen hanteren, kan een joint team de drugsbestrijding op meerdere manieren benaderen.

Op de eerste plaats zou het team als een volwaardig tactisch onderzoeksteam kunnen functioneren, dat zelf onderzoek gaat doen en dat onderzoek ook zelf afrondt. Het team zou zich ook op analyse en veredeling van informatie kunnen richten en verkennend onderzoek kunnen doen naar de drugshandel tussen Frankrijk en Nederland. Het team zou zich zodoende specialiseren in voortrajecten, waarna diensten in Frankrijk of Nederland het tactische onderzoek zouden overnemen, naar gelang de vervolging in een van beide landen zal plaatsvinden. Denkbaar is ten slotte een constructie waarin het joint team eerst enige tijd als schaduwteam zou opereren van de gespecialiseerde Franse en Nederlandse politiediensten tijdens hun onderzoek naar zaken die vertakkingen hebben in beide landen.

Wat betreft de participatie van gespecialiseerde politiediensten (beoogd waren OORTIS en USD), speelde een overweging met betrekking tot de capaciteit. Voor de Unit Synthetische Drugs (USD) bleek de voorkeur te liggen bij het investeren in samenwerking met de VS en Duitsland, omdat met deze landen meer rechtshulpverzoeken worden uitgewisseld en ook enkele grote gezamenlijke onderzoeken zijn verricht.

Het ministerie van Justitie signaleert ook het belang van samenwerking met Duitsland op andere terreinen van de drugsbestrijding; verder geldt intensivering van de samenwerking met Spanje als een punt van aandacht.⁸⁴⁸

Deze vragen leidden tot een heroverweging van de criminaliteit die het joint team zou moeten onderzoeken. Uiteindelijk werd besloten dat het team zich gaat richten op concrete zaken: operationele onderzoeken op het gebied van drugs die reeds gesignaleerd zijn door Franse of Nederlandse politiediensten. Deze optie vertoont de meeste gelijkenis met de wijze van werken in de Franse opsporingspraktijk van zware en georganiseerde criminaliteit (3.4.1). Aanvankelijk wordt nog niet fysiek in één team samengewerkt, maar in gescheiden teams aan Franse en Nederlandse kant. Zolang het ERV nog niet in werking is getreden wordt ervoor gekozen om geen overeenkomst ten grondslag te leggen aan het gemeenschappelijke team.⁸⁴⁹ Een zeer belangrijke consequentie daarvan is dat er gewerkt moet worden op basis van de bestaande figuren voor internationale samenwerking en rechtshulp (ERV, EVOS, SUO, WOTS). Problemen door verschillen in nationale wetgeving en opsporingsprak-

⁸⁴⁸ Kamerstukken II, 27 400 VI, nr. 2, p. 17.

⁸⁴⁹ Vgl. Kamerstukken II, 27 400 VI, nr. 2, pp. 60-61. Overigens zijn niet alle specialisten op het gebied van internationaal strafrecht het eens over de noodzaak van het wachten op inwerkingtreding.

tijk tussen Frankrijk en Nederland kunnen op deze manier eveneens niet ontweken worden.

Voor een aantal vraagstukken zal het ontbreken van een aparte rechtsgrondslag weinig problemen opleveren; dit geldt bijvoorbeeld het vraagstuk van de rechtsmacht. Bij andere vraagstukken zullen er zich echter wel moeilijkheden voordoen; een voorbeeld is het optreden van buitenlandse opsporingsambtenaren in Frankrijk en Nederland.

14.5.3 Het feitelijke optreden van het joint team

Artikel 13 van het ERV voorziet in een aantal basisregels voor het optreden van de leden van het joint team:

- Het team wordt geleid door een teamleider, afkomstig uit de staat waar wordt opgetreden.
- Het team treedt op volgens het nationale recht van de staat waarin het actief is; leden van het team handelen onder leiding van de teamleider, met inachtneming van de voorwaarden die door hun eigen autoriteiten zijn vastgelegd in de overeenkomst tot instelling van het team.
- Als het team in een lidstaat optreedt zijn de niet uit deze staat afkomstige leden 'gedetacheerde leden'. Deze gedetacheerde leden hebben in beginsel het recht om de verrichting van opsporingshandelingen bij te wonen.
- De gedetacheerde leden kunnen in opdracht van de teamleider bepaalde opsporingshandelingen verrichten, voor zover de lidstaat waarin de opsporing plaatsvindt en hun eigen staat dit hebben goedgekeurd.⁸⁵⁰

Deze bepalingen voorzien het optreden van het team van een zekere basis, maar die is alleen betrouwbaar indien de bepalingen goed uitgewerkt zijn in de (bilaterale of multilaterale) oprichtingsovereenkomst die ten grondslag ligt aan het specifieke team.

Het optreden van opsporingsambtenaren in het buitenland

In 2.4.1 hebben we gezien dat voor het optreden van Franse opsporingsambtenaren in het buitenland geen wettelijke basis bestaat. Het Nederlandse strafprocesrecht voorziet wel in een dergelijke basis voor het optreden van Nederlandse opsporingsambtenaren in het buitenland, in de vorm van artikel 539a Sv.⁸⁵¹

850 Art. 13 lid 3-6 ERV.

851 Te clausuleren aan de grenzen gesteld aan het Nederlandse recht.

In Nederland ontbreekt echter een algemene regeling voor het optreden van buitenlandse opsporingsambtenaren. In de Wet BOB is wel expliciet het optreden van buitenlandse opsporingsambtenaren voorzien bij observatie, pseudokoop of pseudodienstverlening en stelselmatige inwinning van informatie.⁸⁵² Deze bevoegdheden zijn uitgewerkt in het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden.⁸⁵³ Buitenlandse opsporingsambtenaren kunnen deze bevoegdheden uitoefenen voor een buitenlands onderzoek naar aanleiding van een – eigen – daartoe strekkend rechtshulpverzoek, ten behoeve van een Nederlands onderzoek of een gecombineerd Nederlands-buitenlands onderzoek.

Het optreden geschiedt met name onder de volgende voorwaarden:

- er is een bevel van de Nederlandse officier van justitie omtrent het optreden van de buitenlandse opsporingsambtenaar;
- de buitenlandse opsporingsambtenaar is in Nederland gebonden aan het Nederlandse recht;
- hij houdt zich aan de aanwijzingen van de Nederlandse autoriteiten en brengt verslag uit van zijn activiteiten;
- hij is niet bevoegd dwangmiddelen of andere opsporingsbevoegdheden te gebruiken dan genoemd in het verstrekte bevel;
- hij is verplicht te getuigen wanneer de Nederlandse autoriteiten hem hiertoe oproepen.⁸⁵⁴

In Frankrijk ontbreekt een regeling voor het optreden van buitenlandse politiefunctionarissen totaal. Gezien de arresten van het Cour de cassation zou buiten artikel 13 ERV alleen een wankel basis te vinden zijn in artikel 4 ERV, maar dit artikel ziet op het *bijwonen* van de verrichting van opsporingshandelingen.⁸⁵⁵ Over getuigen van buitenlandse opsporingsambtenaren is eveneens niets geregeld; zoals we eerder gezien hebben levert dit punt in Frankrijk zelf problemen op bij politieke infiltratie (2.3.7, 13.1.6).

Andere problemen kunnen zich voordoen op het vlak van de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden.⁸⁵⁶ Door het gebrek aan regelgeving in Frankrijk zou de Nederlandse rechter zelf 'grenzen' kunnen trekken.

Tenzij volledig ondervangen door een uitputtende instellingsovereenkomst of door snelle aanpassing van het nationale (veelal Franse) recht kunnen verschillen op deze

852 Zie artt. 126h lid 4, 126i lid 4, 126j lid 4 enzovoort.

853 *Stb.* 1999, 549.

854 Artt. 5, 6 Samenwerkingsbesluit.

855 CRIM. 05-11-1997, nr. 97-84.395

856 Vgl. echter HR 16-11-1999, *NJ* 2000, 214.

punten in nationale wetgeving leiden tot problemen of tenminste tot verwarring bij het joint team. Als het gemeenschappelijke team inderdaad aan de slag gaat zonder de basis van het ERV en mogelijk zelfs zonder een daarop gebaseerde instellingsovereenkomst, zullen er vrijwel zeker problemen ontstaan.

14.5.4 Een aparte rechtsgrondslag voor het joint team

Artikel 13 ERV is te weinig specifiek om de hiaten in de regeling voor het optreden van de leden van het team in beide landen op te heffen. Het artikel nodigt de lidstaten die gezamenlijk een joint team willen opzetten dan ook uit een *instellingsovereenkomst* ten grondslag te leggen aan het team. Gezien het bovenstaande lijkt een instellingsovereenkomst voor het Frans-Nederlandse team zeker aanbevelenswaardig.

Welke juridische vorm moet er naar Frans recht gekozen worden voor deze overeenkomst? Ze zou de vorm kunnen aannemen van een bilateraal verdrag, in analogie met bestaande rechtshulpverdragen. Deze vorm biedt voldoende rechtsbasis. Een dergelijk verdrag kan in Frankrijk bovendien door de regering zelfstandig worden aangegaan.

Nader onderzocht zou moeten worden in hoeverre de instellingsovereenkomst specifiek moet zijn op elk punt. Aanvullende regelgeving (in Frankrijk per decreet) zou een groot aantal technische problemen kunnen ondervangen (afspraken over plaats van vervolging, relatieve competentie enzovoort).

14.6 Conclusies

Rechtshulp in Frankrijk en Nederland

- In Frankrijk zijn de procureur-generaal (formele coördinatie) en de rechter-commissaris (onderzoek) de belangrijkste autoriteiten op het gebied van rechtshulp.
- Rekening moet worden gehouden met de specifieke positie van de Franse rechter-commissaris in de rechtshulp en met het feit dat de Franse minister van Justitie de Franse officier van justitie geen aanwijzingen meer geeft in individuele zaken.
- In Nederland is de officier van justitie de centrale autoriteit bij de rechtshulp in strafzaken.

De rechtshulprelatie tussen Frankrijk en Nederland

- De problemen in de rechtshulprelatie tussen Frankrijk en Nederland zijn te herleiden tot problemen betreffende communicatie, wederzijdse kennis van de rechtssystemen, verschillen in organisatie van de opsporing, wederzijds wan-

trouwen ten opzichte van het beleid en capaciteitsproblemen. Veel minder spelen concrete verschillen in wetgeving een rol.

- Voor de behandeling van 'bulkverzoeken' geldt dat specialisatie en capaciteit aan rechtshulpverzoeken gekoppeld zouden moeten worden. Dit vereist een goed overzicht.
- Bij rechtshulpverzoeken in grote zaken dient zich een systeem van *best practices* aan.
- Aan Nederlandse zijde leidt de oprichting van de ICC's en het gebruik van LURIS inmiddels tot verbetering in de behandeling van 'bulkverzoeken'.

Een joint team

- In de oprichtingsfase van het Frans-Nederlandse joint team zijn veel verschillen tussen Frankrijk en Nederland naar voren gekomen inzake rechtscultuur en opvattingen ten aanzien van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.
- Het ERV, waarop de figuur van het joint team is gebaseerd, is bij aanvang van het team waarschijnlijk nog niet in werking getreden.
- Er is voorlopig geen aparte instellingsovereenkomst voor het team; dit betekent dat het zal functioneren op basis van de bestaande rechtshulpfiguren en daarbij ten volle zal worden geconfronteerd met de verschillen tussen het Franse en Nederlandse recht.
- Het onderzoek toont aan dat een aparte rechtsgrondslag aan te bevelen is voor het optreden van de leden van het team in een ander land.
- Onderzoek naar het functioneren van het team laat zien dat op tal van verschilpunten tussen het Franse en Nederlandse recht een aanvullende regeling aan te bevelen is.

Casus

De casus die ik hierna beschrijf berust op de bestudering van de dossiers van twee grote strafzaken in Frankrijk, aangevuld met interviews met de betrokken officieren van justitie en rechters-commissarissen. De beschreven feiten zijn fictief en bovendien aangevuld met elementen uit interviews, literatuur en stages. Voor alle duidelijkheid moet worden vermeld dat ook de plaatsen in het onderzoek zijn veranderd, alsmede de betrokken politiediensten.

De cijfers in de casus corresponderen zoveel mogelijk met de in hoofdstuk 13 behandelde opsporings- en vervolgingsbeslissingen. We zullen hierna onderzoeken hoe dezelfde zaak in Nederland zou zijn verlopen.

15.1 Frankrijk

1

Op basis van een tip van een informant gaat de BRI van de Parijse recherche de gangen na van een tweetal personen. Vooral de combinatie van deze twee personen intrigeert: een zware crimineel en een malafide horecaondernemer, beiden reeds veroordeeld voor drugshandel en pas vrij recentelijk uit de gevangenis ontslagen. De informatie die de BRI verzamelt wordt doorgespeeld aan de drugsbrigade van de Parijse recherche (*Brigade des stupéfiants*). Vervolgens opent de politie zelfstandig een opsporingsonderzoek naar de verdachten.

Van het onderzoek door de BRI is in het dossier niets terug te vinden. In het zaaksdossier is slechts sprake van 'informatie uit anonieme bron', ontvangen door een met name genoemde inspecteur van de drugsbrigade.⁸⁵⁷ Hiervan wordt een zogenaamd procès-verbal de renseignement anonyme opgemaakt. De inspecteur krijgt van zijn superieuren formeel de opdracht om de ontvangen informatie te verifiëren.

De drugsbrigade observeert de verdachten en verzamelt informatie over hen uit bronnen als het register van de woningbouwvereniging, kentekenregisters bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer en gegevens over bedrijven bij de Kamer van Koophandel. Uit de observatie – de stukken figureren in het dossier – blijkt dat de personen zeer druk zijn. Ze bellen voortdurend en voeren veel overleg met derden, onder wie ook minstens één persoon die bij de politie bekend staat als een groot drugs-handelaar. Verder stelt de politie vast dat de personen de nodige voorzichtigheid in

⁸⁵⁷ De uitleg over de achtergrond van de anonieme informatie is dan ook afkomstig uit het interview met de rechter-commissaris die de zaak heeft behandeld.

acht nemen bij hun activiteiten. De combinatie van observatie en het raadplegen van de openbare bronnen brengt de recherche bovendien tot de conclusie dat de levensstijl van deze personen niet correspondeert met hun officiële inkomsten. Ruim twee weken na de officiële opening van het opsporingsonderzoek wordt de officier van justitie op de hoogte gebracht van het onderzoek.

De officier van justitie legt in een interview uit dat hij sterke twijfels heeft over het moment waarop het onderzoek werkelijk aangevangen is. Hij vermoedt dat dit eerder is dan de datum die de politie opgeeft. Overigens merkt hij op dat de officier van justitie de laatste jaren eerder op de hoogte wordt gesteld. Het is niet meer zo dat de officier van justitie pas wordt geïnformeerd als hij ergens voor nodig is (bijvoorbeeld voor de opening van een gerechtelijk vooronderzoek) (11.1.1).

Daar de politie de telefoons van de verdachten wil gaan tappen, verzoekt zij de officier van justitie meteen de opening van een gerechtelijk vooronderzoek te vorderen.

De vraag dringt zich op of er in het onderzoek tot dusver niet getapt is door middel van een veiligheidstap (2.3.7, 13.1.2).

De rechter-commissaris opent een gerechtelijk vooronderzoek tegen N.N. wegens handel in drugs (art. 222-37 CP).

Denk aan wat we over de saisine in rem hebben opgemerkt: als de vordering meer specifiek zou zijn, dan zou per vastgesteld transport een nieuw feit ontstaan. Hiervoor zou telkens een uitbreiding van de vordering gerechtelijk vooronderzoek moeten worden ingediend (13.1.3).

De gegevens die de rechter-commissaris bij de vordering krijgt zijn summier: het gerechtelijk vooronderzoek wordt geopend op grond van één A4'tje aan informatie. De rechter-commissaris ontvangt kort hierna de leiders van het politieteam. Hij laat de zaak nauwkeurig uitleggen. Er worden afspraken gemaakt over de werkwijze en de frequentie van het contact tussen de politie en de rechter-commissaris (11.1.2). Afgesproken wordt dat de leider van het onderzoek elke week contact opneemt met de rechter-commissaris om hem op de hoogte te stellen van de voortgang van het onderzoek.

2

De rechter-commissaris geeft de politie een *commission rogatoire générale*, die toestaat 'alle middelen te gebruiken die nodig zijn voor de opheldering van het misdrijf'. De rechter-commissaris stelt de duur van de *commission rogatoire* op drie maanden (11.1.2). Hij geeft een aparte machtiging om een aantal telefoonnummers

te tappen. In deze machtiging vermeldt hij ook de bevoegdheid tot het opvragen van printergegevens en het gebruik van apparatuur voor nummerherkenning. Deze bevoegdheden behoeven overigens geen expliciete machtiging van de rechter-commissaris.

De rechter-commissaris gaf in het interview dat ik met hem heb gehouden als reden om toch het gebruik van printergegevens en nummerherkenningsapparatuur te vermelden de onduidelijkheid over het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden in Frankrijk. Hierin is volgens hem nog steeds geen verandering gekomen.

Uit bestudering van het dossier en het interview met de rechter-commissaris blijkt de politie zich van de volgende opsporingsmethoden te bedienen:

- stelselmatige observatie (intensief, met meerdere teams);
- observatie met gebruikmaking van foto- en videoapparatuur;
- telefoontaps (op veel nummers);
- opvragen van printergegevens;
- apparatuur voor nummerherkenning;

en later:

- gecontroleerde (bewaakte) aflevering.

Over plaatsbepalingsapparatuur is niets terug te vinden, maar dat ze wordt gebruikt is volgens de rechter-commissaris vrij waarschijnlijk. De Franse officier van justitie en rechter-commissaris vinden dit echter een zaak van de politie, die de bevoegdheid heeft te observeren. In het dossier hoeft het in ieder geval niet expliciet vermeld te worden.

3

In de loop van het onderzoek komen de volgende feiten naar boven. De twee verdachten vormen met een aantal Marokkanen een groep die zelf drugs importeert, transporteert en afzet in de regio Parijs. De drugs worden via Perpignan uit Spanje geïmporteerd. Het transport binnen Frankrijk wordt verzorgd door twee Duitse vrachtwagenchauffeurs, die regelmatig een route langs Parijs rijden. Het gaat om grote hoeveelheden cannabis en mogelijk ook cocaïne. Het feit dat er sprake is van importeren van drugs en de hoge organisatiegraad van de groep inspireren de rechter-commissaris tot het veranderen van de kwalificatie: het gerechtelijk vooronderzoek dat aanvankelijk werd geopend voor drugshandel wordt nu een gerechtelijk vooronderzoek voor 'importeren van drugs en handel in georganiseerd verband' (art. 222-36 lid 2 CP). De handel in cannabis betreft grote hoeveelheden: het gaat om tonnen.

4

Uit het dossier valt op te maken dat de politie tijdens haar intensieve observaties van de verdachten heel wat verdachte pakketjes van hand tot hand ziet gaan; ook bestelbusjes rijden af en aan. In de verbalen van de observaties wordt een en ander echter niet expliciet beschreven. De politie wacht in ieder geval met ingrijpen.

De rechter-commissaris legt tijdens het interview uit dat de politie samen met hem, dat wil zeggen onder zijn verantwoordelijkheid, heeft besloten tot niet-ingrijpen, omdat er nog onvoldoende zicht was op de organisatie en men hoopte een transport te kunnen onderscheppen.

Het wachten (naar mijn schatting minstens anderhalve maand) levert inderdaad meer zicht op de structuur van de groep. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de leider van de organisatie zich niet bij de initiële verdachten bevindt. Hij laat zich niet zien in Parijs, maar coördineert de activiteiten van de groep vanuit zijn woonplaats in Zuid-Frankrijk. In tegenstelling tot de andere verdachten is hij niet bekend bij de politie.

Vier maanden na het officiële begin van de zaak is er genoeg bewijs tegen de verdachten verzameld. De verdachten hebben in de getapte telefoongesprekken te zeer voor de handliggende codes gebruikt, waardoor de politie het verloop van twee transporten heeft kunnen reconstrueren. Als de politie vervolgens denkt een transport te kunnen onderscheppen, wordt besloten over te gaan tot actie.

De exacte omstandigheden waaronder de actie van de politie plaatsvindt blijven onduidelijk bij bestudering van het dossier. De politie treft in ieder geval een lege vrachtwagen aan en de verdachte, van wie de politie verwachtte dat hij de drugs op zou komen halen, is in geen velden of wegen te bekennen. Het lijkt erop dat de politie te laat is. De chauffeur van de vrachtwagen wordt wel aangehouden. In de uren die volgen op de actie worden op verschillende plaatsen in de regio van Parijs en in Perpignan de drie hoofdverdachten gearresteerd en een tweetal medeverdachten. Ook hun echtgenotes of vriendinnen worden aangehouden. De politie doet op een zestal plaatsen een doorzoeking, maar vindt 'slechts' 325 kilogram cannabis, twee gestolen auto's en een vuurwapen.

De verdachten worden in verzekering gesteld en verhoord door de politie. De verdachten die in Perpignan worden aangehouden, worden eerst ter plaatse verhoord door de politie (DRPJ en Parijse drugsbrigade). Daarna worden zij op grond van een mandat d'amener (11.1.2) dat de rechter-commissaris tegen hen heeft uitgevaardigd meegenomen naar Parijs. De rechter-commissaris maakt alle verdachten tot 'voor-

werp van onderzoek' en stelt op dit moment ook het gerechtelijk vooronderzoek op naam.⁸⁵⁸

De actie van de politie blijkt uiteindelijk maar ten dele een mislukking. Zoals gehoopt is de aangehouden vrachtwagenchauffeur een (zwakke) schakel in de organisatie; hij bekent tijdens verhoren een hele rij transporten. In zijn agenda heeft hij ook nog eens nauwkeurig bijgehouden welke trajecten hij in de voorgaande maanden heeft afgelegd. Dit bespoedigt de analyse van de getapte telefoongesprekken en observaties aanzienlijk. De verdachten worden geconfronteerd met elkaars verklaringen en komen tot gedeeltelijke bekentenissen.

Eventuele strafvermindering speelt bij de verhoren een ondergeschikte rol: in de zaak zijn immers de hoofdverdachten al aangehouden en hiermee zijn de feiten (import en handel) gestopt. Hun medewerking levert derhalve niets op in de zin van artikel 222-43 CP (2.3.7).

Uit de verklaringen blijkt dat de rol van enkele andere verdachten, die op dat moment nog op vrije voeten zijn, groter is dan werd aangenomen. Besloten wordt om de aanhouding van deze verdachten te bespoedigen. Er volgt constante observatie. De aanhoudingen vinden plaats twee weken na de eerste serie.

5

De rechter-commissaris stelt de verdachten in voorlopige hechtenis. Gevallen en gronden voor de voorlopige hechtenis zijn duidelijk. Ook de grond 'geschokte rechtsorde' wordt aangehouden, omdat het gaat om een 'crime', een zwaar misdrijf.

Het ligt voor de hand dat de beslissing van de nieuwe juge des libertés et de la détention over het toepassen van voorlopige hechtenis hier niet afwijkend zou zijn geweest (2.3.7, 13.1.5). In drugszaken worden doorgaans alle verdachten in voorlopige hechtenis gesteld: gevallen en gronden zijn ruimschoots aanwezig.

Hoewel de eerste arrestaties plaatsvonden exact vier maanden na het begin van het opsporingsonderzoek, zal het onderzoek hierna nog ongeveer twee jaar doorlopen. Het politieteam wordt ingekrompen, en het onderzoek wordt na het afwerken van de eerste verhoren van de verdachten voortgezet door slechts enkele politiefunctionarissen.

Er gaat na drie maanden een rechtshulpverzoek uit naar Duitsland ten behoeve van de aanhouding van een tweede vrachtwagenchauffeur. De samenwerking met de

⁸⁵⁸ De rechter-commissaris vraagt hiervoor een vordering van de officier van justitie; dit hoeft echter niet.

Duitse justitie verloopt goed. Bij de verdachte wordt doorzoeking gedaan, hij wordt aangehouden en verhoord; dit alles in het bijzijn van twee Franse rechercheurs. Het door de Duitse justitie verlangde uitleveringsverzoek wordt door de rechter-commissaris meteen verstuurd. Vier maanden na zijn aanhouding in Duitsland wordt de tweede vrachtwagenchauffeur uitgeleverd aan Frankrijk.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de Franse rechter-commissaris afkomstig is uit een plaats op de Frans-Duitse grens. Hij spreekt goed Duits en is op de hoogte van de hoofdlijnen van het Duitse recht.

De rechter-commissaris doet ook een rechtshulpverzoek aan Nederland: een Nederlander zou de kwaliteit van de verhandelde cannabis hebben beoordeeld bij een deal in Frankrijk. De Nederlandse politie verricht een doorzoeking bij de betrokken persoon. Hij wordt gehoord, ontkent echter en wordt heengezonden wegens gebrek aan bewijs. De rechtbank staat wel de uitlevering van enkele tijdens de doorzoeking in beslag genomen stukken toe. Hiermee is deze vertakking afgedaan.

Het contact met Nederland verloopt niet optimaal. Het verzoek wordt traag uitgevoerd en met kennelijke desinteresse. De Franse rechter-commissaris begrijpt dat tegen de betreffende persoon weinig bewijs bestaat, maar stelt zich op het standpunt dat het onderzoek zo volledig mogelijk moet worden uitgevoerd.

Intussen wordt er op basis van een rechtshulpverzoek ook onderzoek gedaan in Spanje. Hier valt weinig over terug te vinden in het dossier.

In het interview vertelt de rechter-commissaris dat besloten is om het onderzoek naar de Spaanse tak van de organisatie over te laten aan de justitie aldaar, die al met een onderzoek naar de verdachten was gestart.

Voor de bewijsvoering in Frankrijk was het Spaanse traject op dat moment ook niet meer van doorslaggevend belang. Waar de rechter-commissaris de kwalificatie van de feiten op een eerder moment in het onderzoek had verzwaard tot 'import van drugs in georganiseerd verband', een zwaar misdrijf, wordt tijdens het onderzoek duidelijk, op grond van een aantal uitspraken van de Chambre d'Instruction in Parijs in andere zaken, dat hij deze kwalificatie niet kan aanhouden.

De Chambre d'Instruction moest in het geval van een crime tot voor kort, na sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek, door middel van een apart arrest het Cour d'Assises adiëren. Deze procedure is op 1 januari 2001 komen te vervallen bij de schepping van het hoger beroep in juryhofzaken.

Dit is een voorbeeld van correctionnalisation. De import van drugs in georganiseerd verband wordt indien het cannabis betreft zo gekwalificeerd dat er geen sprake meer is van een crime, maar van een délit. Het 'georganiseerd verband' wordt weggelaten.

Art. 222-36 CP bepaalt in lid 1 dat het importeren van drugs een délit is, met een maximumstraf van tien jaar; artikel 2 stelt dat import in georganiseerd verband wordt aangemerkt als een crime, gestraft met maximaal dertig jaar gevangenisstraf.

De zaak kan zo naar de rechtbank worden gestuurd in plaats van naar het Cour d'Assises. De gedachte hierachter is dat de straffen uiteindelijk toch niet hoger zullen liggen dan tien jaar (de competentiegrens van de rechtbank). Een procedure voor het speciale Cour d'Assises zou in dat opzicht een te zware aanslag doen op het justitieapparaat: voor het proces moeten naast de voorzitter immers zes magistraten als lid van het college worden vrijgemaakt. Het traject in Spanje, dat meer licht zou moeten werpen op de wijze waarop de import in georganiseerd verband plaats heeft gevonden, is dus van minder belang voor het succesvol vervolgen van de verdachten.

De rechter-commissaris besluit om de politie het hele netwerk van de groep in andere Franse steden op te laten rollen. Tijdens het tappen zijn namelijk veel contacten in Lyon en Marseille aan het licht gekomen. De chercheurs van de Parijse drugsbrigade krijgen voor dit onderzoek in Lyon en Marseille van de rechter-commissaris een uitbreiding van hun territoriale bevoegdheid (art. 18 lid 4 CPP).⁸⁵⁹ In beide steden wordt samengewerkt met de regionale DRPJ. Deze vertakkingen van het netwerk blijken vooral te bestaan uit kleinere dealers, net boven het straatniveau. Dit neemt niet weg dat de politie tot de bodem gaat in het onderzoek. We zijn dan inmiddels een jaar na de aanhouding van de eerste verdachten.

Pas dan wordt ook summier onderzoek gedaan naar de financiële belangen van de verdachten in Spanje en Marokko. Dit deel van het onderzoek richt zich op het storten van geld op bankrekeningen en de bezittingen (onroerend goed) van de verdachten. Dit levert uiteindelijk weinig resultaat op, behalve enige indicaties over het criminele vermogen dat is opgebouwd. Tot uitbreiding van het onderzoek naar witwasdelicten komt het niet.

De rechter-commissaris laakt de kennis van de drugsbrigade op het gebied van financieel rechercheren. De zaak is echter niet overgedragen aan de financiële brigade. Nu zou dit wellicht wel gebeuren, onder druk van het Openbaar Ministerie: in Parijs is het voortaan de bedoeling dat al het financiële onderzoek wordt verricht door de gespecialiseerde rechters-commissarissen van de pôle économique et financier.

⁸⁵⁹ Zie 2.4.1.

De hoofdverdachten blijven in voorlopige hechtenis. Ze mogen vanaf het moment dat zij tot voorwerp van onderzoek zijn verklaard niet meer door de politie worden gehoord; alleen de rechter-commissaris kan hen nog verhoren. Deze maakt nauwelijks gebruik van die mogelijkheid en laat de hoofdverdachten slechts twee of drie keer voor hem verschijnen. De feiten zijn immers duidelijk, hun rol in de organisatie is bekend. Er is geen behoefte aan confrontaties, reconstructies of expertises. De rechter-commissaris komt dus niet echt toe aan zijn rol als arbiter tussen de partijen (verdediging en officier van justitie), zoals dat wel het geval is wanneer er onduidelijkheid bestaat over de feiten.

De rechter-commissaris aanvaardt de kans dat de verdachten tijdens het lange onderzoek door de raadkamer in vrijheid worden gesteld. Twee verdachten komen na herhaalde verzoeken tot invrijheidstelling inderdaad nog voor het einde van het onderzoek op vrije voeten: hun voorlopige hechtenis wordt onder voorwaarden geschorst.

6

Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek figureren niet alle stukken in het dossier. De hoofdverdachten zijn in een relatief vroeg stadium aangehouden. Ten tijde van de verhoren is de informatie in het dossier nog niet volledig. De tweede serie arrestaties, veertien dagen na de eerste golf, komt hierdoor niet in gevaar.

Het gebruik van de startinformatie geeft geen problemen. De constructie is geaccepteerd; alleen bij grote twijfel roept de zittingsrechter eventueel een getuige op. Het noemen van de politie-inspecteur als ontvanger van de anonieme informatie fungeert in dit verband duidelijk als een aanknopingspunt voor de rechter.

7

Bij de sluitingsprocedure ontstaat vertraging. De advocaten van de hoofdverdachten dienen een verzoek tot nietigverklaring van enkele onderzoekshandelingen in bij de Chambre d'Instruction.

In de consternatie rond de mislukte gecontroleerde aflevering zou de vrachtwagenchauffeur onvoldoende zijn geïnformeerd over zijn rechten bij zijn in verzekeringstelling. De in verzekeringstelling zou hierdoor mogelijk onrechtmatig zijn, alsmede de bekentenis van de chauffeur tegen de andere verdachten.

De rechter-commissaris besluit te wachten met de definitieve sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek tot de Chambre d'Instruction twee maanden later uitspraak doet. Het verzoek wordt uiteindelijk afgewezen. Hoewel de advocaten hier tegen nog in cassatie gaan, besluit de rechter-commissaris toch het gerechtelijk vooronderzoek te sluiten. Hij geeft na de vordering van de officier van justitie een beschikking over verdere vervolging.

8

Zoals hierboven al kort werd uitgelegd komt het bij de beschikking over verdere vervolging tot een correctionnalisation: het georganiseerde verband wordt als strafverzwarende omstandigheid weggelaten. De officier van justitie concludeert dat de feiten moeten worden gekwalificeerd als het importeren, transporteren en verhandelen van drugs (artt. 222-36 lid 1 en 222-37 CP). De rechter-commissaris is het daar eigenlijk niet helemaal mee eens, maar aanvaardt de conclusie van de officier van justitie. De hoofdverdachte wordt in de verwijzing naar de rechtbank het importeren, transporteren en verhandelen van circa zes ton cannabis ten laste gelegd, alsmede het voorhanden hebben van een vuurwapen en heling van twee gestolen auto's. Ten slotte wordt hij vervolgd voor overtreding van de Douanewet wegens het zonder toestemming in Frankrijk brengen van verboden stoffen. Uiteindelijk blijven de hoofdverdachten twee jaar en negen maanden in voorlopige hechtenis, tot aan het begin van de zaak bij de rechtbank.

Postscriptum

De hoofdverdachte wordt door de rechtbank in Parijs veroordeeld tot acht jaar gevangenisstraf. Ook wordt een confiscation générale (3.4.2) tegen hem uitgesproken en krijgt hij een douaneboete opgelegd van FF 11.500.000. Zijn medeverdachten krijgen vrijheidsstraffen variërend van twee tot zes jaar. In hoger beroep worden de straffen door het Gerechtshof in Parijs bevestigd.

15.2 Nederland

Samen met een officier van justitie heb ik me de vraag gesteld hoe de zaak zou zijn verlopen als dezelfde feiten in Nederland hadden gespeeld.

1

Uit CIE-informatie komt naar voren dat een aantal personen zich bezig zou houden met de import van cannabis uit Marokko. Op basis van een CIE-rapport wordt de zaak besproken in een overleg van politie en Openbaar Ministerie op arrondissementsniveau (CIE-officier van justitie, recherche-officier van justitie, officieren van justitie sectie Zwacri; CIE-chef, recherchechef en eventueel teamleider tactische recherche). Op grond van een selectie van mogelijke onderzoeken wordt besloten de zaak op te pakken.

De vraag is of er voor instelling van een opsporingsonderzoek in Nederland vervolgens nog een verkennende fase zou plaatsvinden. Dit zou eventueel kunnen in de vorm van een verkennend onderzoek, maar waarschijnlijk is het niet. Het verkennend onderzoek is meer toegesneden op onderzoek naar mogelijk strafbare handelingen

binnen sectoren van het economisch leven, of om zicht te krijgen op concrete strafbare feiten binnen complexe omgevingen.⁸⁶⁰

De Divisie Zwacri van de regionale recherche start in ieder geval een opsporingsonderzoek, en er wordt een zaaksofficier van justitie aangewezen. Het opsporingsonderzoek is gebaseerd op een redelijk vermoeden van beraming van ernstige misdrijven in georganiseerd verband (13.2.3).

2

In overleg met de officier van justitie ontwerpt het onderzoeksteam een plan van aanpak voor het onderzoek, dat onder andere globale afspraken omvat over de doelstellingen en de looptijd van het onderzoek (13.2.2). De officier van justitie en de politie maken afspraken over de te gebruiken opsporingsbevoegdheden.

Met de volgende combinatie van opsporingsmethoden wordt het onderzoek ingezet:

- stelselmatige observatie (met behulp van plaatsbepalingsapparatuur en regelmatig een OT) (foto- en videoapparatuur);
- telefoontaps;
- opvragen van printergegevens;

en later:

- gecontroleerde (bewaakte) aflevering (in de vorm van een bevel stelselmatige observatie);

Voor het gebruik van deze opsporingsmethoden zijn bevelen nodig van de zaaks-officier van justitie. De rechter-commissaris geeft machtigingen voor een groot aantal telefoontaps.

3

De politie krijgt redelijk snel enig zicht op de personen en hun vermoedelijke activiteiten: de hecht georganiseerde groep verzet waarschijnlijk enkele tonnen cannabis, die zij zelf importeert en distribueert. Om 'effectief' tegen de groep te kunnen optreden (13.2.2) geldt als doelstelling van het onderzoek het verzamelen van bewijs van deelneming aan een criminele organisatie. Dit bewijs moet zoveel mogelijk worden ontleend aan de gepleegde drugsdelicten. Het beste zou het in dit opzicht zijn om een transport te onderscheppen.

Er is aanzienlijk verschil tussen de maximumstraffen voorzien voor enerzijds handel (twee jaar) en import (vier jaar) van cannabis en anderzijds deelneming aan (zes jaar) of leiden (acht jaar) van een criminele organisatie.

⁸⁶⁰ Art. 126gg en Instructie verkennend onderzoek.

4

De politie heeft na enkele maanden onderzoek een deel van de activiteiten van de groep goed in kaart gebracht: ze heeft inzicht in het systeem voor de distributie van de drugs, dat de groep voor een deel eveneens zelf verzorgt. Maar daar gaat het de politie en het Openbaar Ministerie niet om; het interesseert hen veel meer om de lijn tussen Marokko en Nederland op te rollen.

De overwegingen omtrent de effectiviteit van het onderzoek leiden tot de beslissing (onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie) om het onderzoek voort te zetten. Daarmee komt het probleem van 'doorlaten' aan de orde.

Van uitgestelde inbeslagname van drugs tijdens de distributieactiviteiten van de groep in Nederland kan niet in alle gevallen sprake zijn: dit zou te zeer opvallen en daarmee het onderzoek vroegtijdig tot een einde brengen. Als de politie er 'bovenop zit' komt het vraagstuk van het doorlaten aan de orde. Wellicht bewaart de politie daarom enige afstand of besluit zij in overleg met de officier van justitie iets weg te tippen.

Het gebruik van opsporingsbevoegdheden die een zeer goed inzicht zouden geven in de organisatie van de transporten (zoals pseudokoop) ligt niet meteen voor de hand: de politie staat te ver af van de groep, die hecht is en zich goed afschermt.

De officier van justitie doet een rechtshulpverzoek naar Spanje uitgaan, ter verificatie van telefoonnummers en observatie van een contactpersoon van de groep. Negen maanden na het begin van het opsporingsonderzoek lijkt de zaak in een stroomversnelling te komen. Er is genoeg informatie om het bewijs van een transport en de voorbereiding van twee andere transporten rond te krijgen.

Het verschil ten opzichte van de vier maanden die het Franse onderzoek duurde voordat werd overgegaan tot aanhouding valt voor een deel te verklaren uit het voortraject, dat in Frankrijk buiten het opsporingsonderzoek plaatsvond. Maar ook de overwegingen om aanhouding en doorzoeking het sluitstuk van het onderzoek te laten zijn moeten worden verdisconteerd (13.1.4).

Op vordering van de officier van justitie opent de rechter-commissaris een gerechtelijk vooronderzoek tegen de afzonderlijke verdachten.

Er doet zich een mogelijkheid voor om een transport te onderscheppen. De officier van justitie verleent een bevel stelselmatige observatie voor deze actie. (Zie voor de gebeurtenissen die volgen tijdens de politieactie verder de Franse casus.)

Alle verdachten worden gearresteerd. Bij doorzoeken onder leiding van de rechter-commissaris worden 325 kilo cannabis aangetroffen, twee gestolen auto's en een vuurwapen. Er wordt conservatoir beslag gelegd op vijf andere auto's, een boot, de

woning van een van de hoofdverdachten en banktegoeden. De verdachten worden verhoord door de politie. Ze worden tijdens hun in verzekeringstelling voorgeleid aan de officier van justitie en de rechter-commissaris. De rechter-commissaris stelt hen in bewaring. Hij verhoort hen daarna nog een keer summier over de feiten. Het verhoor van de verdachten wordt verder voortgezet door de politie.

5

De raadkamer beveelt de gevangenhouding van de verdachten en verlengt dat bevel tweemaal.

De officier van justitie neemt een beslissing over het inzetten van een ontnemings-traject tegen de verdachten. Hiertoe opent hij na machtiging van de rechter-commissaris een strafrechtelijk financieel onderzoek. Als de verdachten ruim twee maanden in voorlopige hechtenis verkeren, neemt de officier van justitie ook een beslissing over verdere vervolging. De verdachten worden gedagvaard voor een pro forma-zitting. Hiermee eindigt ook automatisch het gerechtelijk vooronderzoek. Als de verdachten drie maanden in voorlopige hechtenis hebben gezeten vangt de eindfase van het strafproces aan met de pro forma-zitting: in afwachting van de afloop van het onderzoek, onder andere in de vorm van resultaten van verhoren en doorzoeking en verder onderzoek in Spanje op basis van het rechtshulpverzoek, wordt het onderzoek ter terechtzitting direct geschorst. Het zal echter snel worden hervat.

6

De start van het onderzoek op grond van CIE-informatie levert in beginsel in Nederland geen problemen op.

Het onderzoek heeft, vooral door de taps, veel incidentele informatie opgeleverd. De officier van justitie heeft telkens besloten om het onderzoek strikt te beperken tot de activiteiten van de groep. Voor een van de gebleken vertakkingen zal uiteindelijk een apart onderzoek worden gestart na afloop van het onderzoek. Dit onderzoek wordt verricht door dezelfde politiedienst.

7

De advocaten van de verdachten concentreren zich op bewijs van mogelijke onregelmatigheden aan het begin van het onderzoek. Ze willen graag weten wat er is voorgevallen in het voortraject van het onderzoek; hoe de informatie over het handelen van de verdachten is verzameld.

De bezwaarschriftprocedure tegen de dagvaarding is hier niet het geschikte kader voor (13.2.7). De advocaten zullen met hun verweren – waarin zij waarschijnlijk gaan pleiten voor niet-ontvankelijkheidsverklaring van het Openbaar Ministerie –

echter tot het onderzoek ter terechtzitting wachten. Daar vragen zij onder andere de CIE-chef als 'rechtmatigheidsgetuige'.

8

De verdachten blijven tot de aanvang van de feitelijke behandeling van de zaak zes maanden in voorlopige hechtenis. Op de zitting luidt de tenlastelegging tegen de verdachten: het herhaaldelijk binnen Nederland brengen van cannabis (art. 3 lid 1 onder A jo 11 lid 3 Opiumwet) en het leiding geven of deelnemen aan een criminele organisatie (art. 140 lid 1 en 3 Sr.).

Postscriptum

De hoofdverdachte krijgt een gevangenisstraf van vier jaar. Aan de andere verdachten worden taakstraffen opgelegd en vrijheidstraffen van zestien maanden tot drie jaar. In een ontnemingsprocedure tegen de hoofdverdachte wordt een bedrag van FF 1.000.000 gevorderd.

Vergelijking

16.1 Vergelijking van de rechtscultuur en criminaliteitsbestrijding

Het is opvallend hoeveel van de verschillen die we in de loop van het onderzoek zijn tegengekomen te herleiden zijn tot de inleidende hoofdstukken. Vooral de Franse rechtscultuur en de uitgangspunten die in Frankrijk gehanteerd worden bij de criminaliteitsbestrijding wijken behoorlijk af van de Nederlandse situatie. Ook de opsporingspraktijk is duidelijk anders.

Het Franse strafprocesrecht is bovenal aan te merken als een *solide stelsel van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden*. De Franse wetgever springt er ook als zodanig mee om en hecht veel waarde aan de dogmatische beginselen van het strafprocesrecht.

Dit verklaart waarom in Frankrijk lange tijd zo weinig is gedaan aan het actualiseren van het Wetboek van Strafvordering. De aanvulling van het vooronderzoek met voor de opsporingspraktijk praktische bepalingen of het geven van een wettelijke basis aan ontwikkelingen in de praktijk zijn bijzonder moeizame processen.

Bij een onderzoek naar de rechtscultuur is gebleken dat Frankrijk in vele opzichten een *gepolariseerd land* is. Dit geldt ook voor de organisatie van politie en justitie. Er is sprake van twee gescheiden 'kolommen': politie en justitie verkeren elk in hun eigen wereld en letten vooral op hun eigen hiërarchie. In Frankrijk bestaat net als in Nederland gezagsdualisme, maar dit leidt niet tot het doorbreken van de genoemde kolommen. Het resultaat is een dubbele agenda bij de criminaliteitsbestrijding, met compleet verschillende inzichten en accentuering. Politie en justitie blijken in de praktijk op grote afstand van elkaar te opereren. We zijn hier in het onderzoek meerdere voorbeelden van tegengekomen, met name bij de hoofdstukken over de sturing en controle van de politie.

Een ander punt waarop de Franse rechtscultuur afwijkt van de Nederlandse is de afwezigheid van expliciete prioriteitstelling. Er worden in Frankrijk geen openlijke keuzes gemaakt voor de aanpak van bepaalde vormen van criminaliteit of bij het aanwenden van de opsporingscapaciteit. Selectie van opsporingsonderzoeken, zoals dat in Nederland bij de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit gebeurt, wekt bij de Fransen veel bevreemding. De reden voor de *afwezigheid van een expliciete prioriteitstelling* is op de eerste plaats het taboe dat de bestrijding van criminaliteit schijnt te omgeven: niemand is bereid de Franse burger te vertellen dat

er prioriteiten in de opsporing gesteld moeten worden. Dit impliceert namelijk dat er tegen bepaalde vormen van criminaliteit minder krachtig wordt opgetreden. Maar op de tweede plaats is de afwezigheid van een expliciete prioriteitstelling ook het resultaat van opvattingen over criminaliteitsbestrijding: in Frankrijk wordt veel minder geloof gehecht aan een rationele benadering van criminaliteitsbestrijding. Rond de Franse kernteams zijn bijvoorbeeld *geen beleidscycli* gebouwd, zoals dat in Nederland het geval is. In concrete onderzoeken wordt over het algemeen ook veel opportunistischer te werk gegaan. Gedetailleerde scenario's en plannen van aanpak ontbreken: er wordt in Nederlandse ogen 'gerend achter kilo's.' Ongetwijfeld beantwoordt dit wel aan wat er van deze teams in Frankrijk verwacht wordt.

In de verdere analyse van de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit in de twee landen is het zeer opmerkelijk dat zich in Frankrijk bijna geen schandalen voordoen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er van enige *transparantie* in de opsporingspraktijk, zoals die in Nederland is ontstaan door het onderzoek van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden, in Frankrijk geen sprake is. De media hebben besteden nauwelijks aandacht aan eventuele misstanden en er worden zelden kamervragen gesteld over concrete onderzoeken.

In Frankrijk komen enkele vormen van criminaliteit voor die we in Nederland niet of nauwelijks kennen. Dit betreft bijvoorbeeld terrorisme en grootschalige kunst- en antiekroof. Op deze terreinen bestaan in Frankrijk gevoeligheden waar in Nederland nogal eens weinig rekening mee wordt gehouden.

Het belangrijkste punt voor ons onderzoek wordt echter gevormd door de *politiek-financiële schandalen*, die al enkele jaren een verlamme uitwerking hebben op het Franse staatsbestel. Het vermoeden van politiek getinte interventies heeft het vertrouwen in het Openbaar Ministerie tot een absoluut dieptepunt doen dalen. Een van de weinige positieve punten van de schandalen is dat ze in Frankrijk hebben geleid tot een andere blik op de integriteit van het openbaar bestuur en de financieel-economische criminaliteit nadrukkelijker voor het voetlicht hebben gebracht. Van dit laatste getuigen onder andere de *pôles économiques et financiers*, waarin gespecialiseerde officieren van justitie en rechters-commissarissen werken. Hun moderne werkplaatsen en professionele ondersteuning zijn binnen de Franse justitieorganisatie een absolute uitzondering.

Mijn onderzoek biedt aanwijzingen dat de politiek-financiële schandalen moeten worden gezien als de *drijfveer achter recente Franse justitiehervormingen*. De keuzes die de wetgever bij de hervormingen heeft gemaakt zijn ook direct herleidbaar tot de schandalen. Ook de impact op de opsporingspraktijk is groot, zo blijkt uit interviews met Franse officieren van justitie en rechters-commissarissen.

16.2 Een vergelijking van de deelonderzoeken

16.2.1 *De positie van het Openbaar Ministerie, de officier van justitie en de rechter-commissaris in het strafproces*

Er bestaat een nauw verband tussen de positie van de officier van justitie in het strafproces en de positie van het Openbaar Ministerie in de rechtsorde. De logica hiervan is duidelijk: de officier van justitie maakt deel uit van het Openbaar Ministerie. Uit het onderzoek blijkt ook dat de positie van het Openbaar Ministerie bepalend is voor de rol die de officier van justitie kan spelen in het vooronderzoek. In Frankrijk is dit zichtbaar geworden bij de reorganisatie van het Openbaar Ministerie als gevolg van de politiek-financiële schandalen. Het opheffen van de aanwijzingsbevoegdheid (althans in de praktijk) maakt de officier van justitie in de Franse context geloofwaardiger in zijn rol in de opsporing. Als we nog een stap verder redeneren heeft de positie van het Openbaar Ministerie indirect ook gevolgen voor de rol van de rechter-commissaris. De regeling van het vooronderzoek berust immers voor een groot gedeelte op een *verdeling van bevoegdheden* tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris door de wetgever.

De positie van het Openbaar Ministerie

De basis van het Openbaar Ministerie is in Frankrijk en Nederland hetzelfde. Het Openbaar Ministerie heeft in beide landen een 'dubbelzinnige positie', zoals in de literatuur en praktijk wordt gesignaleerd. Het Openbaar Ministerie maakt deel uit van de rechterlijke macht, maar heeft tevens als taak om het strafrechtelijk beleid van de regering uit te voeren en is daarbij ondergeschikt aan de minister van Justitie.

De posities van het Franse en Nederlandse Openbaar Ministerie zijn de afgelopen twintig jaar geruisloos uit elkaar gegroeid. Het Nederlandse Openbaar Ministerie heeft de mogelijkheid gekregen om zelf *beleid* te ontwikkelen, op basis van een positieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel. In Frankrijk is dit nooit het geval geweest.

De recente reorganisatie van het Openbaar Ministerie in beide landen kende dus een verschillend vertrekpunt. In het onderzoek is naar voren gekomen dat de reorganisatie van het Openbaar Ministerie in beide landen beïnvloed is door schandalen: de IRT-affaire in Nederland en de politiek-financiële schandalen in Frankrijk.

De politiek-financiële schandalen zijn ook bepalend geweest voor de voor de hervormingen gekozen richting. De IRT-affaire en de conclusies van de Enquête-

commissie opsporingsmethoden hebben de richting die gekozen is in de reorganisatie geaccentueerd.

De vormgeving van de positie van het Openbaar Ministerie is op deze wijze sterk uiteen gaan lopen. In Nederland heeft het College van procureurs-generaal een grote rol gekregen in de beleidsontwikkeling voor de opsporing en vervolging en is er gezocht naar structuur voor landelijke coördinatie binnen het Openbaar Ministerie. In Frankrijk daarentegen werd, als reactie op de verdenking van politiek getinte interventies door de minister van Justitie, gezocht naar een grote mate van onafhankelijkheid voor leden van het Openbaar Ministerie in individuele zaken.

Waar in Frankrijk de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie in concrete zaken wordt afgeschaft, is deze in Nederland in de nieuwe Wet RO juist bevestigd.

Het Nederlandse Openbaar Ministerie heeft in de vorm van het College van procureurs-generaal een sterke eigen leiding gekregen, terwijl in Frankrijk een dergelijk centraal orgaan binnen het Openbaar Ministerie ontbreekt. Vooral dit laatste verschil zal er in de nabije toekomst ongetwijfeld voor zorgen dat de aangehaalde verschillen op het gebied van beleidsontwikkeling en coördinatie van de opsporing nog meer geaccentueerd worden.

De positie van de officier van justitie

Als we ons concentreren op de positie van de officier van justitie in het strafproces, dan zien we op het eerste gezicht veel overeenkomsten. In Frankrijk leeft de idee dat de officier van justitie net als in Nederland centraal staat in het vooronderzoek. Hij is verantwoordelijk voor het opsporingsonderzoek en neemt op basis van het opportuniteitsbeginsel een beslissing over vervolging van de verdachte. De officier van justitie bepaalt de wijze waarop de vervolging zal plaatsvinden of welke voorwaarden er aan een sepot verbonden worden. Nader onderzoek levert echter een heel ander beeld op. De officier van justitie is in Frankrijk alleen *dominus litis* in onderzoek naar kleinere criminaliteit. Wordt er echter een gerechtelijk vooronderzoek geopend, dan verdwijnt de officier van justitie van het toneel. De rechter-commissaris leidt het onderzoek en neemt de beslissing over verdere vervolging. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de positie van de officier van justitie: tijdens het gerechtelijk vooronderzoek verschilt zijn positie ten opzichte van andere organen in het strafproces nauwelijks van die van de verdediging.

De Nederlandse officier van justitie is wel in alle denkbare gevallen *dominus litis*. Op elk moment behoudt hij de bevoegdheid om te beslissen over verdere vervolging. Daarom ook is parallelle opsporing in Nederland toegestaan. De officier van justitie heeft zonder onderbreking de leiding over het onderzoek tot aan de eventuele behandeling van de zaak op het onderzoek ter terechtzitting. De rechter-commissaris vervult slechts een bijrol. Als gevolg van zijn dominerende positie in

het vooronderzoek is de Nederlandse officier van justitie vooral georiënteerd op de zittingsrechter. In vergelijking met Frankrijk lijkt een *duaal stelsel* te zijn ontstaan. In het strafproces zijn twee centrale autoriteiten te onderscheiden: de officier van justitie tijdens het vooronderzoek, de zittingsrechter op het onderzoek ter terechtzitting.

Onderzoek van de belangrijkste literatuur brengt nog een ander verschil tussen de Franse en Nederlandse officier van justitie aan het licht. In de lijn van een van de grondbeginselen van het Franse strafprocesrecht, namelijk het naast elkaar bestaan van de *action publique* en *action civile*,⁸⁶¹ lijkt historisch de nadruk te liggen op de officier van justitie als vervolgende instantie, niet als leider van het opsporingsonderzoek. Daarbij komt dat de Franse officier van justitie geen vervolgingsmonopolie heeft: ook het slachtoffer komt een vervolgingsrecht toe. Verder worden de verschillen in de discussie over de rol van de officier van justitie in grote lijnen weerspiegeld in de literatuur en het parlementaire debat. In Frankrijk wordt er veel gedebatteerd over dogmatiek, terwijl in Nederland de praktijk meer aandacht geniet. Dit verschil komt ook terug in de interviews. Franse officieren van justitie hebben het als gevolg van de politiek-financiële schandalen veel over onafhankelijkheid. Nederlandse officieren van justitie staan daarentegen vooral stil bij effectieve sturing en controle van de opsporing, bij verantwoordelijkheid en bij de praktische kanten van hun werk.

De positie van de rechter-commissaris

De rechter-commissaris heeft in beide landen een controlerende en rechtsbeschermende functie. Hij treedt op als toetser van dwangmiddelen en als voorpost van de zittingsrechter. In Frankrijk is de rechter-commissaris daarnaast echter ook leider van de opsporing tijdens het gerechtelijk vooronderzoek. Dit heeft als belangrijkste gevolg dat de rechter-commissaris in zijn relaties met andere organen in het strafproces een sterkere positie inneemt.

Toch zijn er bovenal overeenkomsten tussen de positie van de Franse en Nederlandse rechter-commissaris. Dit blijkt duidelijk in interviews en zelfs uit de parlementaire geschiedenis. De functies van de rechter-commissaris in het vooronderzoek zijn niet alleen hetzelfde, ook de argumenten voor inzet van de rechter-commissaris komen overeen. De rechter-commissaris is onafhankelijk en staat onpartijdig ten opzichte van officier van justitie en verdediging. De uitleg die de rechters-commissarissen in interviews geven van hun opstelling is volledig hetzelfde in Frankrijk en Nederland. Opvallend is daarbij de nadruk die wordt gelegd op de kwalitatieve inbreng van de rechter-commissaris in het vooronderzoek.

861 Alsmede de historische driedeling in het Franse strafprocesrecht in fasen van *poursuite*, *instruction* en *jugement*.

Hoewel het argument van onpartijdigheid in beide landen gebruikt wordt, is het op grond van de recente parlementaire geschiedenis in Nederland een reden om de rechter-commissaris niet als leider van de opsporing te zien, waar dat in Frankrijk nu juist wel het geval is. In Frankrijk gaat de wetgever ervan uit dat de zwaarste misdrijven onderzocht moeten worden door een rechter, teneinde de onpartijdigheid en onafhankelijkheid optimaal te kunnen waarborgen.

In de Réforme de la Justice is gekozen voor behoud van de rechter-commissaris. Volgens respondenten is dit een direct gevolg van de politiek-financiële schandalen: de publieke opinie zou het opheffen van de rechter-commissaris niet accepteren. In de beleving van geïnterviewde rechters-commissarissen, officieren van justitie en strafrechtsgeleerden is de rechter-commissaris in zijn huidige rol echter gedoemd te verdwijnen. Zij wijzen op de komst van de juge des libertés et de la détention. Deze nieuwe rechter beslist voortaan over de inbewaringstelling en gevangenhouding.

16.2.2 De sturing en controle van de politie

Op het gebied van justitiële sturing en controle van de politie bestaan er grote verschillen tussen Frankrijk en Nederland. Dit is te zien in alle vier de delen van sturing en controle die we hebben bestudeerd. Een eerste belangrijk verschil komt naar boven bij het beheer van de politie. In Frankrijk geldt net als in Nederland gezagsdualisme. De politie staat bij handhaving van de openbare orde onder het gezag van het bestuur en bij de opsporing van strafbare feiten onder het gezag van het Openbaar Ministerie. Het justitiële gezag wordt echter in Frankrijk op geen enkel punt gekoppeld aan inspraak bij het beheer van de politie. In Nederland kunnen de minister van Justitie en vooral de hoofdofficier van justitie wel inspraak uitoefenen op het beheer van de politie. In Frankrijk is dit geenszins het geval. Het beheer van de politie is daar strak in handen van de 'politieministers', de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Defensie. De rechterlijke macht en opeenvolgen de ministers van Justitie proberen steeds opnieuw om met min of meer radicale hervormingen het gezag over opsporing en beheer op centraal niveau te verbinden.

De bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit leidt in zowel Frankrijk als Nederland tot vormen van centralisatie. In Nederland is deze centralisatie als gevolg van de IRT-affaire in verregaande mate gerationaliseerd. We moeten denken aan het duidelijk onderscheiden van taken en bevoegdheden inzake beleidsontwikkeling, coördinatie van de opsporing en toetsing van ingrijpende opsporingsmethoden. In Frankrijk is er weliswaar sprake van centralisatie, maar deze is bij het Openbaar Ministerie of ministerie van Justitie niet verbonden aan enige structuur. In de organisatie van de politie bestaat daarentegen wel een dergelijke structuur.

Het gezag van de Nederlandse officier van justitie over de politie is breder en dieper dan dat van zijn Franse collega. Zo kan de Nederlandse officier van justitie in beginsel via de driehoek middelen aan opsporingsprioriteiten koppelen. Het gezag over de politie strekt zich uit tot CIE-activiteiten. Ook vindt gemeenschappelijke selectie van onderzoeken plaats. Het meest in het oog springend is de figuur van teamofficieren van justitie verbonden aan gespecialiseerde politiediensten. In Frankrijk kan daar weinig tegenover worden gesteld. De nadruk ligt daar op controle van het functioneren van individuele politiefunctionarissen. De beoordelingen en justitiële disciplinaire controle lijken echter weinig effect te sorteren.

Op het niveau van een concreet onderzoek zien we nog meer verschillen. De Nederlandse officier van justitie leidt het hele onderzoek. In Frankrijk leidt de officier van justitie slechts een klein deel van het onderzoek, waarna de rechter-commissaris de leiding overneemt.

In Frankrijk wordt anders gedacht over sturing en controle van de politie dan in Nederland. Er is nergens intensieve sturing waar te nemen zoals wij die kennen. Dit heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat er in Frankrijk geen IRT-affaire heeft gespeeld. Ook de polarisatie tussen politie en justitie in Frankrijk lijkt in de weg te staan van meer directe sturing, de aanstelling van teamofficieren en gemeenschappelijke selectie van onderzoeken. Maar er zijn in Frankrijk ook meer fundamentele bezwaren tegen intensieve sturing. Magistraten blijven liever op enige afstand van de politie. Er wordt in Frankrijk bij sturing van de politie meer gedacht aan kwaliteitsinstrumenten, die overigens niet tot tastbare resultaten blijken te hebben geleid. In Nederland wordt wel op intensieve sturing ingezet. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat deze oplossing meer kans biedt op een effectieve sturing en controle. Aan de andere kant wordt op deze wijze inderdaad het risico gelopen van een verregaande mate van betrokkenheid bij operationele beslissingen.

Een meer actieve inzet van de rechter-commissaris in het Nederlandse systeem van sturing en controle van de politie lijkt sinds de Wet BOB niet meer aan de orde. De Franse rechter-commissaris leidt een deel van het onderzoek en stuurt dan ook de politie. Op grond van ons onderzoek kunnen we stellen dat in Frankrijk de sturing van de rechter-commissaris niet veel afwijkt van die van de Franse officier van justitie. Enige afstand tot de politie wordt wel in acht genomen. Veel hangt daarbij echter af van de opstelling van de rechter-commissaris. Omdat de wet weinig concrete aanknopingspunten biedt voor effectieve sturing, moet voor elk groot onderzoek ad hoc een structuur voor communicatie tussen de politie en de rechter-commissaris worden bedacht.

De rechter-commissaris kan ook een rol spelen bij de controle van het onderzoek door de politie. Hier bestaan in Nederland en Frankrijk echter nogal verschillende opvattingen over. In Frankrijk wordt gekozen voor een meer actieve betrokkenheid van de rechter-commissaris bij het onderzoek.

In Nederland is er verdeeldheid, maar overheerst de opvatting dat de rechter-commissaris een terughoudende rol past. Controle moet vooral komen van de zittingsrechter.

16.2.3 Opsporings- en vervolgingsbeslissingen

Een trajectbeschrijving van het Franse en Nederlandse vooronderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit is uitermate geschikt om de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris vanuit verschillende invalshoeken te bekijken.

Een eerste belangrijke vaststelling is dat er in Frankrijk verscheidene typen vooronderzoek bestaan. Dit heeft te maken met de kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek voor het gebruik van enkele opsporingsbevoegdheden, vooral de telefoontap. Parallele opsporing is in Frankrijk uitdrukkelijk verboden. De rechter-commissaris heeft ook de bevoegdheden om het onderzoek daadwerkelijk te leiden.

De trajectbeschrijving toont ook de interessante verschillen in de strategie in het Franse en Nederlandse vooronderzoek. Dit valt als volgt te verklaren. De politie – en in Nederland ook de officier van justitie – streeft naar optimale effectiviteit in het optreden tegen criminele organisaties. Met dit streven in gedachten wordt er gekeken naar het strafrecht en strafprocesrecht. Bepalingen van strafprocesrecht worden gezien als obstakels die vermeden moeten worden, of juist als geschikte middelen, zoals bepaalde opsporingsbevoegdheden. Op sommige strafbepalingen wordt een heel onderzoek gericht, andere worden expres niet gebruikt. Het resultaat lijkt op het eerste gezicht onbegrijpelijk, zeker in vergelijkend perspectief. Voorbeelden die we hebben gezien zijn het verschil in moment van aanhouding en doorzoeking, het gebruik van korte klappen en het splitsen van onderzoeken of het gebruik van trajecten. Gaan we op zoek naar de oorzaken van de verschillen en verdiepen we ons in de hierboven gegeven uitleg van effectiviteit, dan valt alles op zijn plaats.

Vanwege de voorname rol van het gerechtelijk vooronderzoek als kader voor het onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit is de rechter-commissaris in Frankrijk verantwoordelijk voor de meeste opsporings- en vervolgingsbeslissingen. In Nederland is dit de officier van justitie, die deze beslissingen neemt op basis van opportuniteitsoverwegingen, slechts beperkt door het verbod van doorlaten. In Frankrijk neemt de rechter-commissaris sommige beslissingen in rechte, maar een groot aantal andere op grond van een beginsel dat we kunnen omschrijven als doelmatigheid.

Het kader van het gerechtelijk vooronderzoek brengt in Frankrijk toetsingspunten in de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit. In Nederland, waar het gerechtelijk vooronderzoek geen kader vormt voor het onderzoek, lijkt eerder de regeling van opsporingsbevoegdheden deze rol te vervullen. In combinatie met opsporings- en vervolgingsbeslissingen die de officier van justitie neemt op basis van opportuniteitsoverwegingen leidt dit tot veel flexibiliteit in het onderzoek. De regelmatigheidscontrole in het Franse vooronderzoek past in het geschetste beeld van kaderstelling. In het Nederlandse recht ontbreekt een dergelijke figuur. Er is ook minder behoefte aan, omdat de honderddagenregel de duur van het vooronderzoek drastisch beperkt. Hier vinden we in vergelijkend opzicht weer een reden om het Nederlandse recht als een duaal stelsel te zien.

De duur van de voorlopige hechtenis blijft een punt waarop het Franse en Nederlandse recht sterk van elkaar verschillen. Ook al heeft een recente wetswijziging de duur van de voorlopige hechtenis in Frankrijk teruggebracht, deze blijft aanzienlijk langer dan in Nederland. We moeten daarbij wel aantekenen dat de verschillen minder absoluut zijn dan het bestuderen van de wet doet veronderstellen. Immers, bij aanvang van het onderzoek ter terechtzitting in Nederland hoeft geenszins direct een begin te worden gemaakt met de inhoudelijke behandeling van de zaak. Bij zaken van zware en georganiseerde criminaliteit is dit eerder uitzondering dan regel.

Een ander groot verschil tussen het Franse en Nederlandse recht doet zich voor aan het einde van het vooronderzoek. De beslissing over verdere vervolging wordt in Frankrijk genomen door de rechter-commissaris. Hij onderzoekt of er voldoende gronden bestaan om de verdachte te vervolgen; is dit niet het geval dan volgt buitenvervolginstelling. De rechter-commissaris beslist ook voor welk strafbaar feit de verdachte vervolgd zal worden: zijn beschikking is in dit opzicht te vergelijken met de tenlastelegging in Nederland. In het Nederlandse recht is het de officier van justitie die over verdere vervolging beslist, op grond van het opportuniteitsbeginsel. Dit laat veel meer ruimte.

Daarbij heeft de officier van justitie een grotere keuze uit modaliteiten van afdoening. De beslissing over verdere vervolging lijkt hiermee kenmerkend voor de flexibiliteit in het Nederlandse vooronderzoek in strafzaken en de grote bevoegdheden die toekomen aan de officier van justitie.

16.2.4 Rechtshulp in strafzaken

Zowel in Frankrijk als in Nederland bestaat er onder officieren van justitie en rechters-commissarissen kritiek op de gang van zaken in de internationale rechtshulp in strafzaken. Het betreft op de eerste plaats kritiek op de wijze waarop in het buitenland met verzoeken wordt omgesprongen. Op de tweede plaats wordt ook

kritiek geuit op de organisatie van de rechtshulp in eigen land. Deze is om verschillende redenen niet optimaal.

In Frankrijk is de kritiek op beide punten echter veel heviger dan in Nederland. Veel van de geïnterviewde magistraten zijn tot relativeringen in staat, maar bij andere heerst onbegrip. Dit is niet in de laatste plaats het gevolg van de moeite die Franse magistraten lijken te hebben om zich te verplaatsen in een ander rechtsstelsel. Uit mijn onderzoek naar de rechtshulp komt ook de ongemakkelijke positie van de Franse rechter-commissaris in de organisatie van de rechtshulp in Frankrijk zelf naar voren.

Uit mijn studie blijkt dat de problemen in de rechtshulprelatie vooral gelegen zijn in een gebrek aan communicatie tussen Franse en Nederlandse magistraten. Er wordt nauwelijks overleg gepleegd over doorlooptijden van verzoeken. Over de verdeling van onderzoek en vervolging tussen beide landen wordt vaak te laat gesproken. Het gebrek aan communicatie is schrijnend, omdat de kennis van de wederzijdse rechtsstelsels waarover de magistraten beschikken, absoluut onvoldoende is om zich een voorstelling te maken van de praktische en juridische problemen waar de collega's in het buitenland mee te kampen hebben. Met wat meer uitleg zouden verschillen in de organisatie van politie en justitie, bijvoorbeeld het systeem van sturing en controle, minder tot problemen leiden in de rechtshulprelatie. Omdat uit de interviews ook blijkt dat er in beide landen wantrouwen bestaat ten opzichte van elkaars beleid, kan ook op dit punt betere uitleg geen kwaad.

Andere problemen die regelmatig in de literatuur opduiken kunnen we op grond van het onderzoek voor een deel relativeren. Capaciteitsproblemen worden vaak gezien als oorzaak van vertraging in de afhandeling van verzoeken. Het gebrek aan capaciteit wordt door mijn onderzoek inderdaad gestaafd, maar het probleem speelt in gelijke mate in beide landen. Uit dossierstudie blijkt verder dat capaciteitsproblemen snel verholpen kunnen worden als er van beide zijden interesse bestaat voor een zaak. Het capaciteitsprobleem moet in deze zin enigszins gerelativeerd worden: het lijkt voor een deel ook met een keuze omtrent inzet van middelen en personeel te maken te hebben.

Problemen als gevolg van afwijkende regels in het Franse en Nederlandse recht komen niet vaak voor. Als dergelijke problemen wel spelen, komt het op de communicatie tussen magistraten aan of er oplossingen gevonden worden.

Twee verbeteringen in de rechtshulp dienen zich aan, beide op het vlak van communicatie: een betere structuur in de behandeling van 'bulkverzoeken' en een stelsel van best practices voor rechtshulpverzoeken die in het kader van grote onderzoeken worden gedaan. In Nederland is het systeem met betrekking tot het eerste punt op het moment volop in ontwikkeling. Voor de tweede verbetering geldt dit nog niet,

maar er lijkt wel een draagvlak voor te bestaan. De situatie in Frankrijk blijft in dit opzicht behoorlijk achter.

Aan het begin van 2001 krijgt de Frans-Nederlandse samenwerking een belangrijke impuls door de aanvang van een voorlopig joint team. Dit samenwerkingsverband is tamelijk moeizaam tot stand gekomen, aangezien de opvattingen over zijn taakstelling en de inhoud van zijn werkzaamheden behoorlijk uiteen liepen. Achteraf blijkt dat deze meningsverschillen voor een groot deel zijn terug te voeren op een verschil in visie op criminaliteitsbestrijding.

In de aanvangsfase werkt het joint team zonder de basis van het nog niet in werking getreden ERV. Vooralsnog ontbeert het team eveneens een aparte instellingsovereenkomst. Dit betekent dat het samenwerkingsverband ten volle wordt geconfronteerd met problemen die ook elders in de praktijk van de rechtshulp tussen Frankrijk en Nederland waar te nemen zijn. Bij meer intensieve samenwerking volgt wellicht ook een directe confrontatie met de verschillen tussen het Franse en Nederlandse recht zoals we die in de deelonderzoeken zijn tegengekomen. Maar het joint team biedt tegelijk ook de kans om deze problemen de baas te worden. Het is daarom zeer belangrijk om de ervaringen van het team nauwlettend te volgen. Een goede analyse van de activiteiten van het team kan de rechtshulprelatie in haar geheel meerdere stappen vooruithelpen.

16.3 De rol van de officier van justitie

Op basis van de uitkomsten van de deelonderzoeken kunnen we nu overgaan tot een vergelijking van de rol van officier van justitie en de rechter-commissaris. We komen meteen toe aan wat misschien de opmerkelijkste bevinding van het onderzoek is: het grote verschil tussen de rol van de Franse officier van justitie en die van zijn Nederlandse collega. De beide officieren van justitie vertonen slechts van grote afstand gezien – bijvoorbeeld vanuit Nederland met een Frans wetboek op de knieën – enige overeenkomsten.

Binnen het Nederlandse Openbaar Ministerie verkeert de officier van justitie in een omgeving waar beleidsontwikkeling plaatsvindt en waar interne coördinatie van de opsporing en vervolging bestaat. In Frankrijk ontbreken deze elementen. Voor de Franse officier van justitie betekent dit dat zijn behandeling van zaken meer op zich staat, dat er in zekere zin meer ruimte is voor individualiteit. Dit is alleen anders bij zogenaamde 'gesignaleerde zaken', waarin volop gerapporteerd moet worden aan de hoofdofficier van justitie en de procureur-generaal.

De positie van de officier van justitie in het strafproces is ook voor het overige verschillend. Het feit dat de Nederlandse officier van justitie dominus litis is, heeft grote gevolgen voor zijn verhouding met andere organen. De Nederlandse officier van justitie heeft een veel sterkere positie dan zijn Franse collega. Dit heeft bijvoor-

beeld tot gevolg dat het handelen van de officier van justitie voor de verdediging steeds belangrijker wordt. De verdediging is echter aangewezen op de rechter-commissaris voor nader onderzoek.

Ook bij de sturing en controle van de politie zijn de Nederlandse en Franse officier van justitie elkaars tegenpolen. De rol van de Franse officier van justitie kenmerkt zich hier door 'afstand'. Aan de ene kant bevindt de officier van justitie zich gedwongen op afstand, door het ontbreken van bevoegdheden met betrekking tot het beheer van de politie en door het feit dat de politie hem pas laat op de hoogte stelt van het bestaan van een onderzoek. Ook het ontbreken van zicht op CIE-activiteiten die plaatsvinden in een politieke fase vóór het eigenlijke opsporingsonderzoek zorgt voor afstand. Hier moeten we nog de polarisatie tussen politie en justitie aan toevoegen. Aan de andere kant berust de afstand tot de politie ook op een keuze: de Franse officier van justitie bemoeit zich niet graag met operationele aspecten van het onderzoek. Hoe anders is dat bij de Nederlandse officier van justitie, die zich zeker na de IRT-affaire grondig met de sturing van de politie bezighoudt en daar door de wetgever ook steeds meer toe wordt gedwongen.

In het traject van opsporings- en vervolgingsbeslissingen speelt de Franse officier van justitie een ondergeschikte rol. In het hele traject komt hij eigenlijk nauwelijks voor. Daarentegen is de Nederlandse officier van justitie juist degene die op één na alle opsporings- en vervolgingsbeslissingen neemt, van het begin van het vooronderzoek tot het einde. De officier van justitie heeft met name de mogelijkheid op elk moment het te onderzoeken feitencomplex en de dadergroep te wijzigen. Bovendien kan hij op elk moment een definitieve beslissing nemen over de vervolging.

Ook bij de rechtshulp in strafzaken verschilt de rol van de Franse en Nederlandse officier van justitie diametraal. In Nederland komt de officier van justitie ook op dit gebied een centrale rol toe. In Frankrijk komt de officier van justitie niet of nauwelijks in het verhaal voor, niet op grond van de wet en niet in de organisatie.

Als we kijken naar de taken en bevoegdheden van de Franse en Nederlandse officier van justitie, dan moeten we onderscheid maken tussen enerzijds de basistaakstelling van het Openbaar Ministerie, die in beide landen hetzelfde is, en anderzijds de concrete taken van de officier van justitie in het vooronderzoek, die aanzienlijk uiteenlopen. De Nederlandse officier van justitie heeft meer taken en veel meer bevoegdheden in de opsporing en vervolging, die hij ook ten volle gebruikt. Dit brengt echter ook een zware verantwoordelijkheid met zich mee. Naar mijn mening is dit het belangrijkste punt van de rol van de Nederlandse officier van justitie.

De rol van de Franse officier van justitie raakt bij grotere zaken snel gereduceerd tot die van partij. Hij neemt geen beslissing over verdere vervolging en op de zitting staat hij met een dossier van de rechter-commissaris in zijn handen. De Franse officier van justitie is in dit opzicht niet meer dan een jurist, aan wie gewoon een deel van de taken in het vooronderzoek toekomt.

Daartegenover staat de Nederlandse officier van justitie, die het hele vooronderzoek leidt, dicht op de opsporing staat en *dominus litis* is. De Nederlandse officier van justitie komt in vergelijking ook zeer dynamisch over. Hij verkeert in een organisatie met een sterke structuur waar volop beleidsontwikkeling plaatsvindt en geniet professionele ondersteuning.

De rol van de Franse officier van justitie is op het moment wel enigszins aan het veranderen. Op het terrein van de alternatieve afdoening en het snelrecht doen zich bijvoorbeeld allerlei ontwikkelingen voor. Als belangrijkste gevolg hiervan lijkt de Franse officier van justitie te beseffen dat er een belangrijkere rol voor hem is weggelegd is in het vooronderzoek als hij actiever gebruik maakt van zijn eigen bevoegdheden. Een voorbeeld hiervan is de *traitement en temps réel*. Als banaal teken van een veranderende opstelling van de officier van justitie kan de oprichting gelden, twee jaar geleden, van een inmiddels florerende Vereniging van parket-magistraten.

Maar laten we ook wijzen op de grote achterstand die de Franse officier van justitie op zijn Nederlandse collega zal moeten inlopen. Franse magistraten kunnen namelijk, op een enkele uitzondering na, nog steeds niet beschikken over een prettige werkplek en deugdelijke automatiseringshulpmiddelen. Het werkproces op het parket verloopt veelal zonder vaste structuren en in Frankrijk is men pas kort geleden begonnen met het opzetten van professionele ondersteuning.⁸⁶² De Franse officier van justitie kan het stof – letterlijk en figuurlijk – voorlopig dus nog niet van zijn kleding kloppen. Concentreren we ons bovendien op de sleutelbegrippen die we hebben gebruikt om de rol van de Nederlandse officier van justitie te beschrijven – leider van het vooronderzoek, dicht op de opsporing, *dominus litis* –, dan is het onwaarschijnlijk dat de rol van de Franse officier van justitie de komende tijd veel op die van zijn Nederlandse tegenhanger zal gaan lijken. Daarvoor wijken taken en bevoegdheden te veel af en ontbreken er te veel aanknopingspunten in de omgeving van de officier van justitie.

862 Verrest, 2000d.

16.4 De rol van de rechter-commissaris

Vraag een Nederlands jurist naar het verschil tussen het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken en hij zal antwoorden dat dat de rol van de rechter-commissaris is: die heeft in Frankrijk namelijk veel meer bevoegdheden dan in Nederland. De lezer zal gaandeweg tot de conclusie zijn gekomen dat deze stelling klopt. Maar het onderzoek biedt tegelijk ook redenen om belangrijke nuanceringen in de stelling aan te brengen. Er zijn namelijk ook veel overeenkomsten in de rol van de Franse en Nederlandse rechter-commissaris te bespeuren. Als uitgangspunt voor de rechter-commissaris geldt in beide landen dezelfde taakstelling. De rechter-commissaris heeft een toetsende en controlerende taak, en kan worden aangemerkt als voorpost van de zittingsrechter. Daarnaast is hij betrokken bij het onderzoek. De bevoegdheden van de rechter-commissaris liggen op het vlak van het verhoor van getuigen en verdachte en de toepassing van dwangmiddelen.

De positie van de rechter-commissaris ten opzichte van andere organen is in Frankrijk sterker vormgegeven dan in Nederland. Dit is het gevolg van de kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek; daarbij is parallelle opsporing in Frankrijk verboden. De Franse rechter-commissaris beslist over verdere vervolging en geeft leiding aan de opsporing tijdens het gerechtelijk vooronderzoek. Voor het vervullen van deze taken heeft hij ruime bevoegdheden in zijn relatie met andere actoren in het vooronderzoek. We zien echter eveneens dat naast de onderzoekende taak ook de controlerende taak van de rechter-commissaris sterk is aangezet.

De rol van de rechter-commissaris bij de sturing en controle van de politie is een volgend punt van verschil. De rechter-commissaris treedt in Frankrijk door zijn leidende rol in het gerechtelijk vooronderzoek ook sturend op. Zijn opdrachten aan de politie – de zogeheten *commissions rogatoires* – vormen het kader voor het onderzoek. In Nederland zien we een heel ander situatie. De rechter-commissaris wordt af en toe bij het onderzoek betrokken, maar bevindt zich voor het overige op bescheiden afstand. Bij het gebruik van een aantal opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen is zijn machtiging nodig, maar de eigenlijke toepassing geschiedt in de systematiek van de Wet BOB en de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek buiten zijn verantwoordelijkheid.

In de trajectbeschrijving van het vooronderzoek blijkt de grote rol van de Franse rechter-commissaris. Hij is daar gedwongen om de lijnen in het onderzoek uit te zetten en opsporingsbeslissingen te nemen, met name die omtrent de keuze van dadergroep en feitencomplex. Een deel van deze beslissingen komt tot stand in rechte, een ander deel op grond van doelmatigheidsoverwegingen. In Frankrijk is

uitdrukkelijk ook rechterlijke controle op het verloop van de opsporing in het vooronderzoek opgenomen.

Ook bij de rechtshulp in strafzaken zijn we getuige van grote verschillen in de rol van de Franse en Nederlandse rechter-commissaris. In Frankrijk heeft de rechter-commissaris in de praktijk een grote rol in het rechtshulpverkeer. Door de kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek is het inschakelen van de rechter-commissaris bijna altijd nodig voor het verrichten van inkomende verzoeken. Uitgaande verzoeken vinden ook meestal plaats als er een gerechtelijk vooronderzoek is geopend. In Nederland heeft de rechter-commissaris in het kader van de rechtshulp iets meer bevoegdheden dan in het normale vooronderzoek, maar is de officier van justitie de centrale autoriteit.

In beide landen is sprake van een zogenaamde dubbelrol van de rechter-commissaris. De Franse en Nederlandse rechter-commissaris hebben namelijk dezelfde basistaken in het vooronderzoek, die toetsende en onderzoekende elementen combineren. In Nederlandse ogen is de dubbelrol van de rechter-commissaris in Frankrijk echter buitengewoon sterk. De Franse rechter-commissaris leidt de opsporing tijdens het gerechtelijk vooronderzoek en kan tegelijkertijd ook beslissen over de toepassing van dwangmiddelen tegen de verdachte. Dit brengt het gevaar van vooringenomenheid met zich mee, of kan in ieder geval de schijn daarvan wekken.

Toch moeten we dit op grond van het onderzoek enigszins relativeren. De componenten van de dubbelrol van de rechter-commissaris spelen niet zozeer tegelijkertijd als wel in opeenvolgende fasen. Tijdens de opsporing fungeert de rechter-commissaris als leider van het onderzoek, om na aanhouding van de verdachte over te stappen in een rol van arbiter tussen partijen. Het knelpunt is in deze visie de overloop tussen deze opeenvolgende fasen, die bestaat in de beslissing over voorlopige hechtenis. Deze komt echter sinds kort in Frankrijk niet meer toe aan de rechter-commissaris, maar aan de nieuwe juge des libertés et de la détention.

Dit brengt ons nog bij een ander interessant punt. We hebben vastgesteld dat de positie van het Openbaar Ministerie in beide landen zich in een tegenovergestelde richting ontwikkelt. De Franse en Nederlandse officier van justitie groeien in hun rol wellicht juist iets meer naar elkaar toe. Bij de rechter-commissaris zien we weer een ontwikkeling in sterk verschillende richtingen. De *Réforme de la Justice* benadrukt in Frankrijk de onderzoekskant van de rol van de rechter-commissaris; immers, de rechter-commissaris verliest zijn bevoegdheden inzake voorlopige hechtenis aan de juge des libertés et de la détention. Wanneer we recente ontwikkelingen in Nederland in ogenschouw nemen, ontstaat een ander beeld. De Wet BOB en de Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek dwingen de rechter-commissaris verder in een

toetsende rol. We zien hier ook dat elementen van de rol van de rechter-commissaris in Frankrijk en Nederland worden gebruikt als argument om tot tegengestelde keuzes te komen. Betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de opsporing voorziet in Franse ogen het onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit van legitimiteit. Het feit dat het hele gerechtelijk vooronderzoek onder zijn leiding plaatsvindt, brengt een voelbare verantwoordelijkheid voor alle onderzoekshandelingen die geschieden. In de ogen van de BOB-wetgever leidt betrokkenheid van de rechter-commissaris bij de opsporing juist tot twijfel over zijn onpartijdigheid. Het grote verschil tussen de rol van de Franse en Nederlandse rechter-commissaris zit dus net als bij de officier van justitie in het element verantwoordelijkheid.

Zijn er ook verschillen te bemerken tussen de opstelling van de Franse en Nederlandse rechter-commissaris in de praktijk? In interviews en tijdens observaties van de praktijk zijn juist de overeenkomsten tussen hun opvattingen opvallend. Hun optreden kent aspecten van rechtsbescherming, maar is voor een deel ook gebaseerd op het algemeen belang. Een belangrijk uitgangspunt is de toetsing van subsidiariteit en proportionaliteit.

Ook op dit punt bestaat er echter een groot verschil tussen het Franse en Nederlandse recht. We hebben dit gezien bij de regeling van de telefoontap. Het verlenen van een machtiging voor het toepassen van een telefoontap is voor de Nederlandse rechter-commissaris min of meer een geïsoleerde handeling geworden. De Franse rechter-commissaris beschikt op dat moment over het kader van het gerechtelijk vooronderzoek en is verantwoordelijk voor de opsporing. De Nederlandse rechter-commissaris moet in dit opzicht oppassen dat hij geen 'stempelmachine' wordt. Vergroot kennis van de zaak de waarde van de toetsing, of raakt de toetsing door de kennis juist besmet? Deze vraag lijkt niet eenduidig op te lossen, maar uit het onderzoek komt naar voren dat de rechter-commissaris zowel in Frankrijk als in Nederland eigenlijk het liefste veel informatie zou hebben om zijn beslissingen te kunnen dragen. Eenzelfde redenering kan losgelaten worden op het vraagstuk van specialisatie. Ook hier speelt dus een discussie over verantwoordelijkheid.

In het Franse vooronderzoek is veel macht geconcentreerd bij de rechter-commissaris. De rechter-commissaris biedt daardoor 'de zekerheid van effectief onderzoek'. Maar hij staat ook 'alleen' in het onderzoek. De mogelijkheid om meerdere rechters-commissarissen aan eenzelfde zaak te laten werken doet hier niet aan af. De rechter-commissaris kan niet zoals de officier van justitie terugvallen op een landelijke structuur. Het Nederlandse Openbaar Ministerie biedt ook mogelijkheden van coördinatie en expertise. Vanwege het ontbreken van dergelijke ondersteuning voor de Franse rechter-commissaris is deze bij gecompliceerde onderzoeken afhankelijk van de politie.

Bij de schandalen die in Frankrijk en Nederland hebben gespeeld was de rechter-commissaris niet of nauwelijks betrokken. Dat geldt niet bepaald voor het Openbaar Ministerie, dat in beide schandalen harde klappen te verduren kreeg. In Nederland was de rol van de rechter-commissaris volgens de conclusies van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden neutraal en redelijk veilig. In Frankrijk heeft hij zich in de politiek-financiële schandalen zelfs ontpopt als redder van het vooronderzoek. Hieruit blijkt de toegevoegde waarde die inzet van de rechter-commissaris in het vooronderzoek kan bieden. Misschien is het Franse denken over legitimiteit minder vreemd dan het in eerste instantie overkomt.

Maar door de rechter-commissaris te presenteren als de stabiele factor zouden we voorbijgaan aan zijn kwetsbaarheid, die immers ook uit het onderzoek is gebleken. Deze is niet alleen gelegen in de discussie over zijn vermeende dubbelrol, maar ook in zijn eenzaamheid, in het isolement van de rechter-commissaris in zijn kabinet. Misschien is dit wel het echte 'dubbele' in zijn rol.

Conclusie en aanbevelingen

Aan het einde van het onderzoek moeten we vaststellen dat de rollen van de officier van justitie en rechter-commissaris in Frankrijk aanzienlijk verschillen van die van hun tegenhangers in Nederland. Op het eerste gezicht blijkt daar weinig van. De officier van justitie en rechter-commissaris hebben in beide landen dezelfde basis-taken in het vooronderzoek en globaal ook dezelfde bevoegdheden. De officier van justitie heeft het gezag over de politie en neemt een beslissing over de vervolging op basis van het opportuniteitsbeginsel. De rechter-commissaris geeft toestemming voor een telefoontap en kan getuigen onder ede horen.

Beide landen kennen een opsporingsonderzoek en een gerechtelijk vooronderzoek. Tot zover lijkt het dus allemaal veel op elkaar. Maar bij nader onderzoek blijkt dat de bevoegdheden van officieren van justitie en rechters-commissarissen in beide rechtsstelsels sterk uiteenlopen. Sleutelpunten zijn de dominus-litisfunctie van de Nederlandse officier van justitie, de intensieve sturing en controle van de politie in Nederland en de kaderfunctie van het gerechtelijk vooronderzoek in Frankrijk. Het onderzoek heeft ook laten zien welke invloed verschillen in de rechtscultuur en in opvattingen over criminaliteitsbestrijding hebben op de opsporingspraktijk.

Het onderzoek is gebaseerd op het onderscheid tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden; deze elementen zijn alle drie te zien als variabelen die de rol van de officier van justitie en rechter-commissaris beïnvloeden. Het kernbegrip van mijn onderzoek naar de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris blijkt uiteindelijk *verantwoordelijkheid* te zijn. Het onderscheid tussen de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in Frankrijk en Nederland bestaat primair in het verschil in verantwoordelijkheid tijdens het vooronderzoek. Naar mijn mening is dit onderdeel van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris ook het punt dat zich het beste leent voor discussie. Het is nauw verbonden met het vraagstuk van *legitimiteit* van de strafrechtspleging.

De kwetsbare punten van het vooronderzoek zijn in beide rechtsstelsels dezelfde. Zowel in Frankrijk als in Nederland heeft het Openbaar Ministerie een *dubbelzinnige positie* in de rechtsorde en heeft de rechter-commissaris een *dubbelrol*. Deze zijn ruimschoots onderkend, maar tot op heden is er geen eenduidige oplossing voor gevonden. In dit vergelijkende onderzoek hebben we weer een aantal gevolgen blootgelegd van deze kwetsbare punten die in de literatuur nog niet zijn aangeroerd. Het meest interessant is echter de bevinding dat de Franse en Nederlandse wetgever afwijkende keuzes maken bij hun pogingen om het recht te verbeteren.

Daarnaast is het verrassend te zien hoezeer schandalen die Frankrijk en Nederland aan het begin van de jaren '90 hebben geteisterd de keuzes voor hervormingen hebben beïnvloed. De weerslag van deze schandalen op de ontwikkeling van ons recht kan nauwelijks worden overschat. Als een Franse rechter-commissaris praat over 'verantwoordelijkheid', dan haalt hij bijvoorbeeld problemen aan die kunnen spelen bij beslissingen in politiek-financiële schandalen. Wanneer een Nederlandse officier van justitie praat over verantwoordelijkheid, dan komen er voorbeelden over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij hem op.

De gemaakte keuzes zijn op zich begrijpelijk en hebben naar mijn mening ook niet geleid tot pertinente misvattingen. De vraag ligt evenwel voor de hand wat er was gebeurd als ons geen misstanden in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, maar politiek-financiële schandalen ten deel zouden zijn gevallen. Een tweede vraag kunnen we ook stellen is of het Franse recht geschikt is voor de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit en, andersom, of het Nederlandse recht voldoende is voorbereid op problemen zoals die sinds enkele jaren in Frankrijk spelen.

De trajectbeschrijving van het vooronderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit is een uitstekend voorbeeld van de waarde en de kracht van rechtsvergelijkend onderzoek. De vergelijking brengt verschillen aan het licht die vanuit een zuiver Nederlands perspectief wellicht onopgemerkt zouden blijven en toont ook duidelijk aan waarom deze verschillen bestaan. Mijn studie laat zien dat ze het gevolg zijn van een streven naar effectiviteit en flexibiliteit. Dat leidt tot bepaalde keuzes en een samenspel tussen organisatie van de opsporing, het strafrecht en het strafprocesrecht.

Wat betekent dit alles voor het Nederlandse recht? Op de eerste plaats is het bijzonder belangrijk om te zien dat in een rechtsstelsel waar dezelfde basistaken door dezelfde organen worden uitgeoefend, het kennelijk allemaal ook anders kan. Bij sommige van de aangehaalde verschillen tussen het Nederlandse en Franse recht kunnen we ons afvragen of het ook niet anders zou moeten. Zo heb ik met enig ongeloof de radicale verschillen in de opsporing van financieel-economische, maar vooral ook georganiseerde criminaliteit kunnen waarnemen. Het vasthouden aan een volledig gerationaliseerde bestrijding van georganiseerde criminaliteit in Nederland, voorzien van een imposant bouwwerk van sturing en controle, met prioriteitsstelling en interne toetsing, staat in groot contrast met de tamelijk opportunistische werkwijze in Frankrijk. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat in Frankrijk wellicht te veel van het één, en in Nederland te veel van het ander plaatsvindt.

Verder moet er in de dagelijkse praktijk van de rechtshulp daadwerkelijk rekening worden gehouden met de beschreven verschillen tussen het Franse en Nederlandse recht. Bijvoorbeeld met het feit dat de Franse minister van Justitie geen aanwijn-

gen meer geeft in individuele zaken. Via deze weg kunnen problemen met concrete rechtshulpverzoeken dus niet worden opgelost. Verder geldt dat de rechter-commissaris in Frankrijk centraal staat in het rechtshulpverkeer. Dit betekent onder andere dat er minder ruimte is voor flexibiliteit (opportuniteit) bij de verdeling van vervolging in beide landen.

Sommige problemen die spelen in de rechtshulprelatie zijn alleen te begrijpen met enige achtergrondkennis. Een belangrijk punt vind ik ook het verband tussen inzicht in het Franse recht en de stellingname van Frankrijk in het internationale debat. Een goede kennis van de verschillen tussen het Franse en Nederlandse recht, ook op het gebied van de rechtscultuur en de criminaliteitsbestrijding, kan hier zeer waardevol zijn. In mijn onderzoek is gebleken dat dit soort bagage in internationaal overleg meestal ontbreekt.

Aan het einde van het verhaal valt er ook een aantal *fundamentele vragen* te stellen. Is er de afgelopen jaren in Nederland niet een al te zware verantwoordelijkheid bij de officier van justitie komen te liggen? Groeit het Nederlandse strafproces bij nader inzien niet snel in de richting van een duaal stelsel en wat zijn de gevolgen daarvan? En tot besluit: Is de rol van de rechter-commissaris in Nederland *uitgespeeld*, of valt er nog te profiteren van de meerwaarde die de rechter-commissaris voor het vooronderzoek kan vertegenwoordigen?

Uit het onderzoek komen ook enkele concrete aanbevelingen naar voren.

Op de eerste plaats de aanbeveling om meer gebruik te maken van de interessante mogelijkheden die rechtsvergelijkende kennis biedt. Het is voorstelbaar om eenzelfde onderzoek te laten verrichten naar het Duitse recht.

De gang van zaken bij de rechtshulp in strafzaken heeft aanleiding gegeven tot twee voorstellen voor verbetering. Ongetwijfeld behoeven deze nadere uitwerking, maar beide zijn gezien de resultaten van het onderzoek urgent. Verder lijkt het zeer van belang een evaluatieonderzoek op te zetten voor het Frans-Nederlandse joint team. Een grondige evaluatie van de activiteit van dit team kan de kwaliteit van de rechtshulprelatie waarschijnlijk meerdere stappen vooruitbrengen.

De trajectbeschrijving van het Franse en Nederlandse vooronderzoek heeft aangetoond dat veel van de keuzes die gemaakt worden in het samenspel van strafrecht, strafvordering en organisatie van de opsporing te verklaren zijn in het licht van het streven van de politie bij de criminaliteitsbestrijding. Wanneer dit beginsel wordt doorgevoerd ontstaat er een veel beter zicht op *het juridisch-praktische waarom* van de opsporingspraktijk. Een dergelijke benadering is nauwelijks ergens terug te vinden, ondanks de soms oeverloze discussies over het gebruik van opsporingsmethoden en de effectiviteit van de opsporing. Hier ligt dus een heel belangrijk punt voor nader onderzoek.

De belangrijkste aanbeveling die uit het onderzoek af te leiden valt, is dat er grote *waakzaamheid* geboden is bij de ontwikkeling van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris in het recht en in de praktijk. We hebben in het onderzoek gezien hoe snel schandalen de afgelopen jaren tot een aantal veranderingen in het Franse en Nederlandse recht hebben geleid. Een snelle ontwikkeling van taken en bevoegdheden kan echter grote verschuivingen tot gevolg hebben, vooral in de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris. Het cruciale punt is hierbij *de optelsom van hun taken en bevoegdheden*: verantwoordelijkheid. Juist onduidelijkheid of discussie over verantwoordelijkheid hebben in Frankrijk en Nederland de afgelopen jaren tot problemen en schandalen geleid.⁸⁶³ En die hebben geleid tot veranderingen ...

863 Overigens was hier meer sprake van verschuivingen van taken en bevoegdheden, als gevolg van het niet tijdig aanpassen van wetgeving (regeling bijzondere opsporingsbevoegdheden in Nederland en de positie van het Openbaar Ministerie in financieel-economische zaken in Frankrijk).

Summary

A comparison between French and Dutch pre-trial investigation

This report on the pre-trial investigation phase in France and the Netherlands, was completed by the author in 2001. It focusses on the roles of both the public prosecutor and the examining judge.

The main purpose of the study was to provide the Dutch Department of Justice with useful information in two fields: criminal procedure legislation and policy making. The study's third objective was to promote the development of the mutual judicial cooperation between the Netherlands and France.

The study was built upon research in literature as well as research into the investigation practice, using both interviews – with some 70 respondents – and actual observation.

The report starts with a comprehensive introduction in French law and some observations on the practice of investigating organized crime. After this introduction, four elements of the roles of the public prosecutor and the examining judge are highlighted.

The first special part defines the positions of the public prosecution service, the public prosecutor and the examining judge in criminal procedure.

The subject of the second part is the direction and control of police investigations. Formal authority of the Dutch public prosecutor over police forces is broader than the authority of his French counterpart.

The third part of the study examines the principal decisions to be made in the pre-trial phase on the orientation of the investigations, the use of investigative and coercive powers and finally, the eventuality of prosecution before the court.

The final part treats the judicial cooperation between France and the Netherlands. It shows that it is first and foremost a lack of communication that causes all different kind of problems in mutual legal assistance.

Main conclusion of the study is the existence of important differences between French and Dutch criminal law and procedure. Confronted with roughly the same evolutive judicial tendencies, French and Dutch law nevertheless appear to develop in opposite directions, as a reaction on local scandals which interfered over the last few years.

As an appendice, the report comprises several recommandations for the French-Dutch joint teams, investigating transbordal organized crime and acting on the base of the new (2000) European Union Treaty on judicial cooperation.

Résumé

La phase préparatoire en France et aux Pays-Bas

Une étude de droit comparé

Ce rapport relate les résultats de deux ans de recherches relatives à la phase préparatoire du procès pénal en France et aux Pays-Bas. Le principal but de l'étude, commencée en 1999 par le Centre d'Etudes du Ministère de la Justice, est de fournir des éléments en matière de législation et dans le cadre de l'élaboration de la politique pénale. Par sa description détaillée du droit français, l'étude pourrait aussi contribuer à promouvoir l'entraide judiciaire entre les Pays-Bas et la France.

L'étude a essentiellement porté sur les deux organes "pilotes" de la phase préparatoire: le procureur et le juge d'instruction. Quelles sont leurs tâches, quels sont leurs pouvoirs et leurs responsabilités, que globalement, on peut définir comme leur rôle dans la phase préparatoire?

Les deux pays sont confrontés aux mêmes évolutions: la croissance du nombre d'infractions à traiter par la police et la justice, une intensification de la lutte contre la criminalité organisée et l'internationalisation du droit.

Le droit néerlandais, historiquement, est dérivé du droit français. Les deux systèmes se sont par la suite éloignés l'un de l'autre, mais ont néanmoins connu beaucoup de passages communs. En fait, confrontés aux mêmes problèmes, les législateurs français et néerlandais ont été amenés à adopter des solutions identiques. Ces dernières années sont d'ailleurs riches en exemples. Ainsi la mission confiée à la Commission Delmas-Marty a ressemblé à la mission dévolue à la Commission Moons aux Pays-Bas. Dans les années 90, la Commission Donner aux Pays-Bas et la Commission Truche en France se sont penchées sur la place du ministère public dans chaque pays. Une réforme du ministère public néerlandais a en effet précédé de quelques années celle du ministère public français, pour le moment inachevée. Enfin, la loi sur la présomption d'innocence a son équivalent néerlandais, entré en vigueur quelques mois plus tôt.

Le droit comparé nous impose de nous intéresser avant tout au contexte des questions que nous nous posons. Pour pouvoir aborder la question centrale, celle du rôle du procureur et du juge d'instruction, il faut d'abord examiner d'autres matières, qui vont d'une introduction aux principes de base à une description de la culture juridique et judiciaire. Le rapport donne une description des principaux organes de police et de justice, des phases du procès pénal et des caractéristiques de la

politique pénale en France et aux Pays-Bas. Est aussi dressé un tableau de la criminalité en France. Enfin, l'étude comprend une approche criminologique de la lutte contre la criminalité organisée et une vision sur les principaux développements dans la pratique comme l'instauration des pôles économiques et financiers. Non seulement, cette partie introductive de l'étude constitue un préalable à nos recherches, mais elle comble aussi une lacune dans la littérature néerlandaise, puisqu'il manquait jusqu'alors une introduction à la procédure pénale française malgré l'intérêt porté au droit comparé.

Méthodes de recherche

Les recherches à la base de ce rapport comprennent une étude de la bibliographie et de la jurisprudence. Elles reposent aussi sur une large étude de la pratique dans les deux pays, grâce à des rencontres avec plus de 70 interlocuteurs: procureurs, juges, policiers, magistrats affectés au Ministère, représentants d'organisations internationales, professeurs d'université, ainsi qu'à la visite de parquets et de cabinets d'instruction et enfin à l'étude de dossiers.

La question centrale, celle du rôle du procureur et du juge d'instruction dans la phase préparatoire, a été étudiée sous quatre angles: la place du procureur et du juge d'instruction dans le procès pénal, la direction et le contrôle de la police judiciaire, les principales décisions de poursuites et d'instruction, et enfin l'entraide judiciaire.

Pour plusieurs raisons, nous avons ciblé les recherches sur les enquêtes de criminalité organisée.

Dans une première partie, nous nous intéresserons à la place du procureur et du juge d'instruction dans le procès pénal. Y sont traitées leurs principales caractéristiques et y sont examinées leur indépendance et leur impartialité ainsi que leurs relations hiérarchiques et fonctionnelles avec les autres organes de la procédure.

La deuxième partie est consacrée à la direction et au contrôle de la police judiciaire. On peut distinguer quatre éléments:

- la gestion des services de police et de gendarmerie;
- au sens large, les principes de direction, surveillance et contrôle édictés par le code de procédure pénale;
- au niveau d'une enquête, la répartition des pouvoirs coercitifs entre la police, le procureur et le juge d'instruction et les possibilités offertes à ces derniers de veiller à l'efficacité et à la légalité de l'enquête;
- des structures spéciales prévues pour la lutte contre la criminalité organisée.

L'ensemble nous permet de mieux appréhender les réels pouvoirs du procureur et du juge d'instruction dans la direction et le contrôle du travail de la police judiciaire.

La troisième partie traite des principales décisions de poursuites et d'instruction. Nous avons isolé sept décisions, à savoir:

- la décision d'entamer une enquête pénale;
- le choix des méthodes d'investigations et le cadre légal de l'enquête qui en résulte;
- l'évolution de la suspicion dans la procédure pénale: quant aux faits et quant aux auteurs;
- le moment de l'arrestation des suspects;
- le contentieux de la détention provisoire;
- la transparence de l'enquête et le contrôle de la régularité;
- la clôture de l'instruction et l'ordonnance de règlement.

Les décisions ont été placées, si possible, dans un ordre chronologique, pour montrer que leur ensemble forme un *trajet*. Pour chacune de ces décisions, nous nous sommes posé la question de savoir sous quelles conditions elle est prise, pour quels motifs et selon quelles modalités.

La quatrième partie des recherches a porté sur l'entraide judiciaire internationale, et plus particulièrement sur les demandes d'entraide et les commissions rogatoires internationales. Elle décrit la législation nationale et les dispositions internationales applicables. Puis avec les résultats d'entretiens, on s'efforcera de donner une image de la pratique de l'entraide, avec l'accent mis sur les relations entre les Pays-Bas et la France. L'analyse de quelques dossiers et de notes de synthèse a complété les recherches. Enfin, nous nous pencherons sur l'instauration d'une équipe commune d'investigation, inspirée par l'article 13 du tout récent Traité de l'Union européenne en matière d'entraide judiciaire.

Résultats

Cette présentation des résultats est nécessairement brève et par conséquent incomplète.

La procédure pénale française est à juste titre présentée comme un solide ensemble, avec une répartition des tâches, pouvoirs et responsabilités qui est très claire. C'est peut-être la raison pour laquelle le législateur français a pendant longtemps négligé l'adaptation de la législation à l'évolution de la pratique, situation à laquelle *la Réforme de la Justice* a voulu mettre fin.

Des recherches sur la sociologie du droit mettent en avant une polarisation de la société française. Il existe des écarts beaucoup plus importants dans les relations

entre citoyen, police et justice qu'aux Pays-Bas. Cela vaut aussi pour les relations entre monde politique et magistrature, entre sciences universitaires et législation. La distance entre police et justice, formant deux 'colonnes', revient plusieurs fois dans nos recherches.

Une autre différence entre la France et les Pays-Bas est la politique pénale. De façon générale, elle apparaît aux Pays-Bas comme plus transparente, avec des choix de priorités explicites et une mise en oeuvre conforme à ces choix. Ainsi, il est tout à fait possible que le ministère public néerlandais fasse connaître son intention d'accorder peu d'attention à une forme de criminalité ou que la police fasse état de ses choix pour lutter contre un type de criminalité plutôt que contre un autre, l'ensemble étant éventuellement inscrit dans des directives, en ce qui concerne le ministère public.

On trouve cette même rationalité au niveau des enquêtes. Il existe des mécanismes pour parvenir à une sélection des cibles; dans la lutte contre la criminalité organisée, il est fait usage de scénarios détaillés pour chaque enquête. Ces éléments suscitent souvent l'étonnement des policiers et magistrats français. En France, un tel choix transparent qui suppose que corrélativement d'autres groupes criminels ne fassent pas l'objet de poursuites, serait inconcevable. De plus, en France, on croit moins en un travail de projet. Sur ce dernier point, dans une perspective comparée, le système néerlandais semble en effet sujet à caution.

Enfin, l'élément le plus important mis en avant par l'étude est l'impact de deux événements sur le droit aux Pays-Bas et en France. Aux Pays-Bas, l'affaire IRT¹ a provoqué une crise dans la lutte contre la criminalité organisée. A une enquête parlementaire d'une grande ampleur, a succédé une codification de toutes les méthodes d'investigations spéciales dans le code de procédure pénale et la direction de la police judiciaire par le ministère public a été améliorée. En effet, le débat sur la criminalité organisée a également en quelque sorte amendé la réforme du ministère public en prévoyant des structures adaptées. Sept ans après les faits, la justice néerlandaise peine encore à sortir définitivement de cette impasse.

En France, *les affaires* – les scandales politico-financiers – ont eu un effet dévastateur sur le fonctionnement de la justice. Elles ont provoqué une crise de légitimité, surtout de l'action du ministère public, soupçonné d'être l'objet d'instructions à caractère politique. La situation a conduit – via la Commission Truche – à la Réforme de la Justice.

1 Des policiers cherchant à confondre l'un des plus grands barons de drogue néerlandais, avaient autorisé un informateur à importer un centaine de tonnes de cannabis pour gagner sa position dans l'hierarchie.

Passons aux résultats de l'étude du rôle du procureur et du juge d'instruction. Des recherches approfondies sur les quatre aspects de leur rôle ont constitué une source abondante de réflexions. Eu égard au nombre important de remarques à faire, il n'est pas possible de traiter tous les éléments mis en avant par les recherches.

Les positions du procureur et du juge d'instruction dans le procès pénal aux Pays-Bas et en France sont très différentes. Celle du procureur est dans les deux pays étroitement liée à la position du ministère public. Le ministère public se caractérise en France et aux Pays-Bas par un *dualisme*: d'un côté le ministère public est chargé de mettre en oeuvre la politique pénale du gouvernement, d'un autre côté il est partie intégrante de la magistrature.

La position du ministère public a été la même du début du 19^e siècle à il y a quelques dizaines d'années; à ce moment, la situation a commencé à changer. Dans un premier temps, des différences sont apparues dans la pratique. Le ministère public néerlandais a bénéficié d'une plus grande marge de manoeuvre quant à la mise en oeuvre de la politique pénale. Se prévalant du principe de l'opportunité des poursuites, il a pu développer un système de priorités des poursuites. En conclusion, le ministère public néerlandais et le ministère public français occupaient déjà, avant les réformes, des positions différentes. Les réformes des dernières années n'ont fait qu'accentuer les différences.

Le ministère public néerlandais s'est vu attribuer une plus grande indépendance par rapport au ministre de la Justice, au niveau général. En plus il s'est doté d'un organe central, le Collège des procureurs généraux, ancienne Conférence des procureurs généraux. Le ministère public émet non seulement des directives sur la mise en oeuvre de la politique pénale du gouvernement, notamment dans la lutte contre la criminalité organisée mais encore il détermine l'essentiel de la politique pénale. En revanche, la faculté pour le ministre de la Justice de donner des instructions dans des dossiers individuels a été maintenue. En France, la situation est totalement inverse: le ministre de la Justice a renoncé aux instructions dans les dossiers individuels, mais a renforcé sa maîtrise dans l'élaboration de la politique pénale.

L'étude de la place du procureur dans le procès pénal met en exergue de grandes différences. Aux Pays-Bas, le procureur est *dominus litis* dans la phase préparatoire. Il dirige toute l'enquête jusqu'à la décision de règlement, qu'il prend lui-même. Cela vaut aussi pour des dossiers dans lesquels une information judiciaire a été ouverte. En plus, le procureur néerlandais a le monopole des poursuites, puisqu'il n'existe pas d'action civile aux Pays-Bas. Il résulte de ces explications que la procédure pénale néerlandaise apparaît comme un système bipolaire: le procureur est l'acteur central de la phase préparatoire, le juge de jugement celui de la phase terminale du procès pénal.

En droit français, cette situation se produit dans les dossiers de petite et de moyenne délinquance. Dans les dossiers criminels ou des dossiers complexes, le juge d'instruction occupe une position centrale. Il dirige l'enquête dès l'ouverture d'une information judiciaire et décide des suites du dossier après la clôture de l'enquête. Le juge d'instruction français possède à cet égard une position puissante vis-à-vis des autres acteurs de la procédure.

Dans les deux pays, le juge d'instruction porte une *double casquette*: il a des tâches et des pouvoirs qui font de lui à la fois un enquêteur et un juge. Aussi, dans les deux pays, la position bicéphale du juge d'instruction a été vivement critiquée. Aux Pays-Bas, le législateur a depuis une vingtaine d'années clairement choisi d'éloigner le juge d'instruction de la direction de l'enquête. Le juge d'instruction n'intervient que de façon sporadique dans la procédure, ses actes étant limités et inspirés par les besoins de contrôle de l'enquête ou de protection des droits du suspect. Par contre, dans le cadre de la réforme de la Justice, le gouvernement français a choisi le maintien du juge d'instruction, tout en confiant certaines de ses tâches au nouveau juge des libertés et de la détention. L'argument invoqué pour le maintien du juge d'instruction est séduisant: les dossiers les plus complexes méritent l'intervention d'un juge, meilleur garant pour l'impartialité et l'indépendance de l'enquête.

Notre étude sur la direction et le contrôle de la police judiciaire révèle d'autres différences entre les deux systèmes. En France et aux Pays-Bas, la mission de police judiciaire est exercée sous l'autorité de la justice alors que la gestion des services de police n'appartient pas à la justice. En France, leur gestion incombe aux ministres de l'Intérieur et de la Défense et se situe ainsi au niveau central. Aux Pays-Bas, au contraire, la gestion des services de police se situe au niveau régional. Il existe 25 corps de police régionaux dont la gestion est assurée par un représentant des maires, le procureur possédant des droits de vote sur le budget annuel et le plan d'action. Le ministère public néerlandais a par conséquent plus d'influence que le ministère public français.

Le droit français prévoit une structure tripartite pour la direction et le contrôle de la police judiciaire: la direction par le procureur, la surveillance par le procureur général et le contrôle disciplinaire par la Chambre d'Instruction.

La direction opérée par le procureur est très large aux Pays-Bas: elle comprend également par exemple de façon explicite le recueil de renseignements par la police. En plus, les équipes de police spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée ou la criminalité financière sont dotées d'un substitut spécialement désigné. Ainsi, le ministère public est présent même avant le début d'une enquête préliminaire.

La procédure devant la Chambre d'Instruction manque aux Pays-Bas, ainsi que les procédures de notation et d'habilitation des OPJ.

Au niveau d'une enquête, la direction et le contrôle de la police judiciaire sont déterminés par la répartition de pouvoirs – surtout pouvoirs de coercition – entre la police, le procureur et le juge d'instruction et une possibilité de diriger le travail de la police judiciaire. Le juge d'instruction français occupe une autre position que son collègue néerlandais: il dirige l'enquête pendant l'information judiciaire, conduite sur commission rogatoire. Le juge d'instruction néerlandais ne dirige à aucun moment l'enquête et n'intervient que pour autoriser un premier délai de détention provisoire et certains pouvoirs d'investigations comme des écoutes téléphoniques.

Globalement, le système néerlandais paraît plus centré sur une direction de la police judiciaire en temps réel, fondée sur une forte position du procureur. En France, on préconise plus de distance, aussi bien dans les textes légaux que dans la pratique.

L'étude des décisions de poursuites et d'instruction donne une vision intéressante et révélatrice du rôle du procureur et du rôle du juge d'instruction. Ainsi, le trajet de décisions démontre dans quelle mesure est recherchée l'efficacité dans l'enquête. Les services de police et le magistrat directeur de l'enquête choisissent les cibles de l'enquête et les dispositions pénales applicables et déterminent les méthodes à utiliser. En droit néerlandais, le magistrat directeur de l'enquête est le procureur, qui peut se baser sur le principe d'opportunité des poursuites. Comment agit le juge d'instruction français, qui ne dispose pas de ce pouvoir? En principe, le juge d'instruction se fonde sur la loi; on y trouve une marge de manoeuvre, qui permet de faire certains choix fondés sur un critère d'utilité.

Une grande différence existe autour du contentieux de la détention provisoire. La détention provisoire est limitée à cent jours aux Pays-Bas. Il ne s'agit pas d'un seuil absolu, mais l'affaire doit être obligatoirement portée à l'audience avant la fin de cette période. Les juges de jugement décident par la suite du délai éventuellement accordé pour terminer l'enquête. En tout cas, l'affaire sera jugée en première instance par le tribunal – il n'y a pas de Cour d'Assises aux Pays-Bas – dans une période d'un an à compter du début de la détention provisoire. Cette situation est aussi avancée pour relativiser l'utilité de l'instauration d'un contrôle de la régularité de la procédure, à l'instar de celle devant la Chambre d'Instruction française.

Les différences sont multiples. Aux Pays-Bas, la position du procureur est prédominante dans six des sept décisions que nous avons isolées. En France, c'est par contre le juge d'instruction qui s'impose. Selon la forme de l'enquête, le juge d'instruction participe à quatre ou six des décisions (il existe une différence nette entre les enquêtes conduites sous forme d'enquête préliminaire jusqu'au moment de l'interpellation des auteurs et l'ouverture d'une information judiciaire, et celles qui sont conduites dans le cadre de l'information judiciaire). Ce constat est caractérisé par une comparaison de la fin de la phase préparatoire. Après la clôture de l'information

judiciaire, le procureur néerlandais décide des suites de la procédure, en se fondant sur le principe de l'opportunité des poursuites. Sous certaines conditions, il peut même régler le dossier lui-même en proposant une transaction au suspect, sans qu'un juge n'intervienne.

Enfin, l'étude de l'entraide judiciaire met en évidence les conclusions des autres parties de nos recherches et les accentue.

D'une façon générale, dans les deux pays, l'état de l'entraide judiciaire est critiqué. Mais c'est surtout le juge d'instruction français qui semble mal à son aise. Il est l'organe pilote de l'entraide judiciaire, mais il dépend de la police judiciaire pour faire suite aux demandes étrangères et du procureur général pour la transmission aux autorités étrangères des résultats des investigations réalisées à la demande de ces dernières et pour l'envoi à l'étranger de ses propres commissions rogatoires internationales.

Quant à la relation d'entraide entre la France et les Pays-Bas, elle ne semble guère présenter de difficultés d'ordre procédural insurmontables.

Nous retenons cinq points qui ternissent les relations entre justice française et justice néerlandaise:

- un manque de communication;
- une mauvaise connaissance du droit de l'autre pays et des principes de base du droit comparé;
- des différences dans l'organisation de la police et la justice;
- une méfiance vis-à-vis de la politique pénale de l'autre;
- un manque de capacité en moyens et en expertise pour traiter les demandes d'entraide.

Les problèmes de communication sont grands et d'ordre très divers. Il y a bien sûr le problème de langue. Mais il est avant tout important de constater que rarement les magistrats semblent choisir le bon moment pour résoudre les problèmes potentiels: par exemple pour répondre à la question de déterminer quel pays va poursuivre telle partie du dossier.

S'y ajoutent la mauvaise connaissance du droit étranger, le manque chez certains magistrats des atouts du droit comparé ainsi que du savoir faire en matière d'entraide judiciaire par manque d'expérience.

Le traitement de demandes d'entraide ou de commissions rogatoires internationales souffre aussi d'un énorme manque de capacité. Manquent, de façon apparente, les effectifs humains mais aussi l'expertise pour traiter les demandes. Pourtant, il y a une exception. Si l'affaire intéresse la justice dans les deux pays, soudain les délais se raccourcissent sensiblement. Généralement le non-traitement de demandes repose sur une surcharge de travail. Les retards n'ont pas d'autre motif que cela. Or, certains magistrats dans les deux pays – une minorité – veulent y voir une mauvaise volonté. Cette mauvaise volonté serait due par exemple à la politique pénale en

matière de stupéfiants aux Pays-Bas. Nos recherches ne rapportent pas d'indices pour ces accusations.

En conclusion, il est évident que le manque de communication explique bien la plupart des problèmes qui peuvent exister dans l'entraide judiciaire.

L'instauration d'une première équipe commune franco-néerlandaise devrait se réaliser dans le premier trimestre de 2001. A ce moment-là, l'équipe ne profitera ni de la base du Traité – pas encore entré en vigueur – ni d'une convention supplémentaire, que l'article 13 du Traité semble suggérer.

Les négociations qui ont précédé à la construction de l'équipe mixte sont une illustration des différentes opinions sur la lutte contre la criminalité organisée dans les deux pays, et que nous venons de décrire.

Conclusions

La phase préparatoire du procès pénal français ressemble a priori beaucoup à celle du procès pénal néerlandais. Ce n'est qu'après une étude plus approfondie qu'apparaissent les véritables contours de l'action du procureur et du juge d'instruction.

Les différences entre le juge d'instruction français et le juge d'instruction néerlandais étaient connues. Or, il y a aussi beaucoup de similitudes dans leurs rôles, comme nos recherches l'ont démontré. La seconde conclusion à retenir est la différence entre les deux procureurs, qui est au moins aussi grande que celle qui apparaît entre les deux juges d'instruction.

Le procureur néerlandais a une position prédominante dans toutes les parties de la phase préparatoire que nous avons étudiées, tandis que le procureur français n'y apparaît que de façon sporadique. Comme nous nous sommes concentré sur la lutte contre la grande criminalité, l'image ne concerne que certains aspects du rôle du procureur. Le rôle du procureur français est en plein développement ces dernières années. Il est devenu un acteur dans la politique de ville – contrats locaux de sécurité – et grâce aux alternatives aux poursuites et au traitement en temps réel; son rôle a gagné en importance. En plus il peut bénéficier d'assistants de justice. Mais sur tous ces points aussi, le procureur néerlandais le devance.

Des trois éléments constitutifs de notre définition du rôle du procureur et du juge d'instruction, à savoir tâches, pouvoirs et responsabilité, le dernier se montre le plus crucial. La responsabilité découle de la combinaison de tâches et de pouvoirs suffisants pour les mettre en oeuvre. La question de la responsabilité est étroitement liée à celle de la légitimité de tout le procès pénal.

Dans cette perspective de légitimité et de responsabilité, nous avons trouvé les mêmes points faibles dans le droit français et le droit néerlandais. D'un côté le

dualisme dans la position du ministère public, d'un autre côté la double casquette du juge d'instruction. Il est intéressant de devoir constater que ces problèmes ont été connus dans les deux pays, mais que les législateurs ont cherché des solutions qui sont très différentes.

Ces choix différents semblent être le résultat des scandales ou affaires qui ont mis la lumière sur la position du ministère public et le rôle du juge d'instruction. Ici, l'ampleur de scandales devient bien visible. Ne courrions-nous pas le risque que l'emprise des affaires sur notre droit provoque une évolution déséquilibrée?

Ainsi, nous pourrions nous poser sérieusement la question de savoir si le droit néerlandais est prêt pour affronter les affaires politico-financières et vice versa, si le droit français est bien équipé pour prévenir des scandales dans la lutte contre la criminalité organisée.

L'entraide judiciaire exige deux mesures destinées à améliorer la communication. D'abord une mesure pour mieux gérer le grand flux de demandes d'entraide. Un pas décisif a été fait avec l'instauration toute récente de centres de coordination internationale (ICC), dans lesquels la police et le ministère public travaillent ensemble. Il faudrait aussi considérer d'introduire un manuel de recommandations pour l'entraide dans le cadre de grands dossiers de criminalité organisée, qui demandent une connaissance du droit étranger et du savoir faire.

Aux Pays-Bas, le rôle du procureur est important, aussi bien dans le traitement de la délinquance ordinaire que dans la pratique de la lutte contre la criminalité organisée. L'ensemble nous incite à poser la question suivante: comment peut-il exercer à la fois des tâches aussi différentes que diriger le travail de la police judiciaire en temps réel et prendre les décisions de règlement? L'activité du procureur couvre un champ très étendu. Peut-il vraiment assumer la responsabilité qui vient avec? Ou n'y a-t-il pas là un argument en faveur du rôle accru du juge d'instruction?

Les questions de responsabilité sont au coeur du droit et atteignent la principale exigence de légitimité. Le droit français et le droit néerlandais ont été tous les deux mis à l'épreuve ces dernières années. Nous avons pu constater combien les effets ont été considérables. Notamment les réformes de procédure récentes ont été largement inspirées par quelques affaires ou scandales.

Le meilleur moyen de prévention contre ce genre de situation est de veiller à une répartition réelle des pouvoirs entre les principaux organes de la phase préparatoire. Le danger d'une évolution déséquilibrée des pouvoirs est de parvenir à des situations dans lesquelles les acteurs de la procédure pénale se trouvent attaqués, sans que la procédure leur apporte de défense. Apparaîtra une crise de légitimité ...

Enfin, en appendice, le rapport comporte quelques propositions pour encadrer les équipes communes franco-néerlandaises et faciliter leur travail ainsi que les procédures qui en seront le résultat.

Les conclusions de l'étude ont été remises au ministre de la Justice des Pays-Bas en septembre 2001.

Literatuur

Accomando, G., A. Benech

La spécialisation de la justice pénale en matière économique et financière
Rev. pénit., 2000, nr. 1

Albrecht, H.-J.

Criminal prosecution: developments, trends and open questions in the Federal Republic of Germany
European journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2000, nr. 3, pp. 245-256

Angevin, H.

La pratique de la Chambre d'Accusation
Parijs, Litec, 1994

Asbeck, F.D. van, M. Jongeneel van Amerongen

Uitgangspunten van het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden In: J.P. Tak (red.), *Bespiegelingen omtrent de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden*
Kluwer, Deventer 1998, pp. 5-17

Baas, N.J.

Rekrutering en (permanente) educatie van de rechtsprekende macht in vijf landen
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 2000
Onderzoeksnotities, nr. 2000/8

Barré, M.-D., Th. Godefroy, Ch. Chapot

Le consommateur de produits illicites saisi par la police
Questions pénales, jan. 2000, pp. 1-4

Bauer, A., X. Raufer

Violences et insécurité urbaines
Parijs, PUF, 1999

Begag, A., R. Rossini

Du bon usage de la distance chez les sauvages
Parijs, Editions du Seuil, 1999

Benhamou, Y.

Réflexions dogmatiques sur la nécessaire évolution de la condition du ministère public
D., 1998, nr. 31

Bilger, Ph.

Le prix d'une justice libre, humaine, efficace
Le Monde, 21-03-2001

Body-Gendrot, S., N. Le Guennec

Violences urbaines
Parijs, La Documentation française, 1999

Boekhout van Solinge, T.

Heroïne, cocaïne en crack in Frankrijk
Amsterdam, Cedro, 1996a

Boekhout van Solinge, T.

Cannabis in Frankrijk. In: P. Cohen, A. Sas (red.), *Cannabisbeleid in Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten*
Amsterdam, Cedro, 1996b

Bouloc, B.

Les abus en matière de procédure pénale
Rev.sc.crim., 1991, pp. 225-227

Brault-Jamin, V.

La réforme de la procédure dite du 'référé-liberté'; chronique d'un échec peut-être remédiable
Rev. pénit., 1997, pp. 159-174

Brienen, E.I.M., E.H. Hoegen

Victims of crime in 22 European Criminal Justice Systems
Nijmegen, WLP, 2000

Buruma, Y.

Introductie internationaal strafrecht
Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1994

Buruma, Y.

De aandacht van de strafrechter
Deventer, Gouda Quint, 1996

Buruma, Y.

De rechtmatigheidsgetuige
DD, 2000, pp. 859-874

Buruma, Y., P.C. Vegter

Buitengewone opsporingsmethoden
Deventer, Tjeenk Willink, 1998

Cachet, A., A. van Sluis

Het OM en sturing van de politie;
pretenties, prestaties en ambities. In:
H. de Doelder e.a. (red.), *Taak en*
functioneren van het OM
Arnhem, Gouda Quint, 1994

Cachet, L.

Nieuwe perspectieven voor de politie?
Tijdschrift voor de politie, 1999, nr. 4

Carraz, R., J.-J. Hyest

Une meilleure répartition des effectifs de
la police et de la gendarmerie pour une
meilleure sécurité publique
Parijs, La Documentation française, 1998

Cartier, M.-E.

Libres propos sur l'enseignement du droit
pénal à l'aube du XXI^e siècle
Rev.sc.crim., 2000, nr. 1, pp. 186-192

Ceaux, P.

La coopération franco-italienne renforce
la lutte contre la Mafia sur la Côte d'Azur
Le Monde, 11-09-1999

Chambon, P.

Le juge d'instruction
Parijs, Dalloz, 1997 (4e druk)

**Commissie Herijking Wetboek van
Strafvordering**

De herziening van het gerechtelijk
vooronderzoek

Arnhem, Gouda Quint, 1990

**Commissie Herijking Wetboek van
Strafvordering**

Recht in vorm
Den Haag, 1993

Commissie Openbaar Ministerie

Het functioneren van het Openbaar
Ministerie binnen de rechtshandhaving
Den Haag, Sdu, 1994

**Commission de réflexion sur la
drogue et la toxicomanie**

R. Henrion (red.), *Rapport*
Parijs, 1995

**Commission de réflexion sur la
Justice**

Rapport
Parijs, La Documentation française, 1997a

**Commission de réflexion sur la
Justice**

Annexes
Parijs, La Documentation française, 1997b

**Commission Justice pénale et droits
de l'homme**

La mise en état des affaires pénales
Parijs, La Documentation française, 1991

**Commission nationale de contrôle
des interceptions de sécurité**

8e rapport d'activité 1999
Parijs, La Documentation française, 2000

Conseil supérieur de la Magistrature

Rapport annuel 1997-1998

Parijs, Direction JO, 1998

Conseil supérieur de la Magistrature

Rapport 1999

Parijs, Direction JO, 2000

Corstens, G.J.M.

Het Nederlands strafprocesrecht
Arnhem, Gouda Quint, 1999 (3e druk)

Cultiaux, D.

Police de proximité et citoyenneté

Rev. de la Gendarmerie nationale, 1999,
nr. 1-2, pp. 32-36

Decocq, A., J. Montreuil, J. Buisson

Le Droit de la police

Parijs, Litec, 1998 (2e druk)

Delmas-Marty, M.

*Les grands systèmes de politique
criminelle*

Parijs, PUF, 1992

Delmas-Marty, M.

Procédures pénales d'Europe

Parijs, PUF, 1995

Delmas-Marty, M.

Vers un droit pénal européen

Le Monde, 06-08-1999

Dintilhac, J-P.

Le contrôle de la garde à vue par la Cour
de cassation

Rev. pénit., 1997, pp. 87-97

Djemni-Wagner, S.

La politique de ville

Le Soit-transmis, 2000a, nr. 2, pp. 5-10

Djemni-Wagner, S.

Le point sur le traitement judiciaire
de l'usage et du trafic de produits
stupéfiants,

Le Soit-Transmis, 2000b, nr. 3-4, pp. 5-11

Doelder, H. de

Het OM in positie

Arnhem, Gouda Quint, 1988

Dorwling-Carter, M.

Faut-il supprimer le juge d'instruction?

JCP, 1990.I.3458

**Elzinga, D.J., P.H.S. van Rest, J. de
Valk**

Het Nederlandse politierecht

Zwolle, 1995

Elzinga, D.J.

Het politiebestedel. In: C. Fijnaut, E. Muller,
U. Rosenthal (red.), *Politie; studies over
haar werking en organisatie*

Alphen aan den Rijn, Samson, 1999,
pp. 45-64

**Enquêtecommissie opsporings-
methoden**

Bijlage VI

Den Haag, Sdu, 1996a

**Enquêtecommissie opsporings-
methoden**

Bijlage VII

Den Haag, Sdu, 1996b

**Enquêtecommissie opsporings-
methoden**

Inzake opsporing

Den Haag, Sdu, 1996c

Europese Raad

Conclusies van het voorzitterschap

Tampere, 15/16-10-1999

Frison-Roche, M.-A.

La responsabilité des magistrats:
l'évolution d'une idée

JCP, 1999.I.174, pp. 1869-1876

Fijnaut, C.

Mijmeringen aan de voet van de Sint-
Pietersberg

DD, 1991

Fijnaut, C.

Justitiële samenwerking en de
beheersing van georganiseerde misdaad
in de Europese Unie

DD, 1998a, pp. 988-1033

Fijnaut, C.

Van recherchecomplex naar een com-
plexe recherche

Tijdschrift voor de politie, 1998b, nr. 10,
p. 9

**Fijnaut, C., E. Muller, U. Rosenthal
(red.)**

*Politie; studies over haar werking en
organisatie*

Alphen aan den Rijn, Samson, 1999

Garrec, M.

La juridiction d'instruction est-elle indispensable?

JCP, 1986.I.3266

Gendarmerie nationale

Gendarmerie nationale; une institution républicaine au service du citoyen

Parijs, Ed. Odile Jacob, 2000

Gestel, G.J.A.H. van

Onderzoekskeuzes grootschalige rechercheonderzoeken

Tijdschrift voor de politie, 1999, nr. 3, pp. 9-13

Godefroy, Th., A. Kletzlen

Blanchiment et confiscation; la situation française vue à travers l'analyse de dossiers

Guyancourt, CESDIP, 2000

Gravet, B., D. Garabiol

La lutte contre le recyclage de l'argent du crime organisé; rapport final

Parijs, 2000 (ongepubliceerd)

Guinchard, S., J. Buisson

Procédure pénale

Parijs, Litec, 2000

Gooren, W.A.J. e.a.

Kernteam als instrument voor de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit

Tilburg, IVA, 1998

Guéry, Ch.

Les paliers de vraisemblance pendant l'instruction préparatoire

JCP, 1998.I.140, pp. 1031-1036

Handboek voor de opsporingspraktijk

Cluster regelgeving Parket-Generaal

Den Haag, Sdu, 2000

Hart, A.C. 't

De positie van de rechter-commissaris in strafzaken tussen rechtspraak en beleid.

In: *Strafrecht in balans*

Arnhem, Gouda Quint, 1983

Hart, A.C. 't

Openbaar Ministerie en rechtshandhaving

Arnhem, Gouda Quint, 1994

Harteveld, A.E.

De rechter-commissaris in strafzaken,

Arnhem, Gouda Quint, 1990

Harteveld, A.E.

Rechter en opsporing

Trema, 1996, pp. 380-383

High Level Group

Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit

Honig, R.

Het gerechtelijk vooronderzoek in de praktijk

Deventer, Kluwer, 1997

Huisman, W.M., E. Niemeijer

Zicht op organisatiecriminaliteit

Den Haag, Sdu, 1998

IHESI

La Guide pratique des CLS

Parijs, La Documentation française, 1998

Inciyan, E.

Une stratégie de harcèlement administratif

Le Monde, 12-10-1999a

Inciyan, E.

Le casse-tête de la lutte contre les mafias russes en France

Le Monde, 12-10-1999b

Inciyan, E.

Dans les cités, l'ethnisation contre le métissage

Le Monde, 04-12-1999c

Inciyan, E.

Les procédures financières françaises entravées par l'inaction de Londres

Le Monde, 08-06-2000

Jean, J.-P.

Les réformes de la justice

Regards sur l'actualité, febr. 1999, nr. 248, pp. 17-36

Jongeneel-Van Amerongen, M.

Centralization and control of undercover police operations. In: M. den Boer (red.), *Undercover policing and accountability from an international perspective* Maastricht, EIPA, 1997, pp. 59-64

Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1998

Onderzoek en beleid, nr. 173

Knigge, G.

Regio Nederland verdient nationale politie

RM Themis, 1999, nr. 1

Koers, J.

Nederland als verzoekende staat bij de wederzijdse rechtshulp in strafzaken Nijmegen, WLP, 2001

Kortenhorst, P.C., P.A.M. Verrest

De magistrat de liaison

JV, jrg. 27, nr. 2, 2001, pp. 56-67

Krop, M.

Nederland en Frankrijk: Europa in tweevoud. In: M. Krop, H. Swarttouw (red.), *De Groothoeklens; Europa in dertien bedrijven (liber amoricum Ronald van Beuge)* Parijs, Institut néerlandais, 2001, pp. 125-133

Kruissink, M., A.M. van Hoorn, J.L.M. Boek

Infiltratie in het recht en in de praktijk Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1999

Onderzoek en beleid, nr. 177

Labayle, H.

La criminalité organisée: une notion attrape-tout? Bijdrage aan Congres 'La délinquance économique et financière comme criminalité organisée, Parijs 25/26-11-1999 (niet gepubliceerd)

Lavroff, D.G.

Le droit constitutionnel de la Ve République Parijs, Dalloz, 1997 (2e druk)

Lazerges, Ch.

Médiation pénale, justice pénale et politique criminelle
Rev.sc.crim., 1997, pp. 186-198

Lazerges, Ch., H. Delesalle

Parlement et parlementaires dans l'élaboration de la loi pénale
Rev.sc.crim., 2000, nr. 1, pp. 145-161

Leclair, G.

La Drogue Parijs, Plon, 1998

Le Gunehec, F.

Loi nr 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes; deuxième partie
JCP, 2000a, nr. 27

Le Gunehec, F.

Loi nr 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes; troisième partie
JCP, 2000b, nr. 28

Lemesle, L, F.-J. Pansier

Le procureur de la République Parijs, PUF, 1998

Lemonde, M.

Police et justice Lyon, Lyon III, 1975 (diss.)

Lemonde, M.

La protection des témoins devant les tribunaux français,
Rev.sc.crim., 1996, pp. 815-821

Luykx, F., M. Grapendaal

Justitie in de buurt
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1999

Onderzoeksnotitie, nr. 1999/1

Machielse, A.J.M.

Een requiem voor het gerechtelijk vooronderzoek
Arnhem, Gouda Quint, 1989

Maistre du Chambon, P.

La régularité des 'provocations policières': l'évolution de la jurisprudence
JCP, 1989.I.3422.

Marcadier, L.

La politique pénale des Pays-Bas en matière de stupéfiants
Le Soit-Transmis, 2000, nr. 3-4, pp. 21-22

Marin, J.-C., C. Noquet (red.)

Bilan du pôle économique et financier au terme d'un an de fonctionnement
Parijs, 2000 (niet gepubliceerd)

Maron, A.

Chronique Droit de procédure pénale
JCP, 2000.I.235, pp. 1074-1076

Marsat, C.

Témoignage devant la juridiction de jugement
Dr. pénal, 1997, chron. nr. 6, pp. 6-8

Marsat, C., V. Lesclous

L'existence d'une nullité est-elle soumise à l'existence d'un grief?
Dr. pénal, 1997, chron. nr. 9, pp. 7-8

Martinez, H.

Prostitution et lutte contre le proxénétisme en France
R.I.C.P., juli-aug. 1989

Massé, M.

Les difficultés pratiques de la coopération judiciaire pénale. In: *L'espace judiciaire européen; actes du colloque d'Avignon*

Parijs, La Documentation française, 1999, pp. 104-107

Mathias, E.

Les procureurs du droit; de l'impartialité du ministère public en France et en Allemagne

Parijs, Ed. CNRS, 1999

Matsopoulou, H.

La confiscation spéciale dans le nouveau code pénal
Rev.sc.crim., 1995, p. 312

Matsopoulou, H.

Les enquêtes de police
Parijs, LGDJ, 1996

Mayaud, Y.

Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé
RID pén., 1997

Maynier, H., F. Casorla

Du procureur général près la Cour de cassation au procureur général de la République
Gaz. Pal., 1993, chron., pp. 540-541

Mevis, P.A.M.

Rechterlijke controle impliceert onderzoeken door de zittingsrechter
DD, 1997, pp. 913-935

Ministère de la Justice

Circulaire JUS 9830050 C
14-04-1998 (niet gepubliceerd)

Ministère de la Justice

Circulaire JUS D 9930027 C
19-02-1999a

Ministère de la Justice

Circulaire JUS D 9930090 C
17-06-1999b

Ministère de la Justice*Circulaire JUS A 9900148 C*

17-06-1999c

Ministère de la Justice*Circulaire JUS D 9930201 C*

29-12-1999d (CRIM 99-15 F5)

Ministère de la Justice*Circulaire JUS D 0030115 C*

31-05-2000b (CRIM 00-2 F1)

Ministère de la Justice*Le Bureau de la police judiciaire*

Parijs, 1995

Ministère de la Justice

Direction des affaires criminelles et des grâces. In: *Rapport au Garde des Sceaux sur la politique pénale menée en 1999*

Parijs, 2000a (ongepubliceerd)

Ministerie van Justitie*Nota Criminaliteitsbeheersing*

Den Haag, 2001

Nelen, J.M., V. Sabee

Het vermogen te ontnemen; evaluatie van de ontnemingswetgeving – eindrapport

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1998

Onderzoek en beleid, nr. 170

Opportuun

juni 1998a, nr. 10, pp. 3-4

Opportuun

juni 1998b, nr. 10, pp. 12-13

Opportuun

november 1998c, nr. 3, p. 8

Opportuun

januari 1999, nr. 5, pp. 3-5

Opportuun

februari 2000a, nr. 6, pp. 20-21

Opportuun

maart 2000b, nr. 7, p. 22

Pereira, A.

Une justice d'exception née en 1986 lors de la vague d'attentats

Le Monde, 22-01-1999**Perier Daville, D.**

Le projet de réforme de l'instruction

Gaz. Pal., 1985, doct. pp. 552-555**Pradel, J.**

De la réforme de l'instruction préparatoire

D., 1989, chron. pp. 1-10**Pradel, J.***L'instruction préparatoire*

Parijs, Cujas, 1990

Pradel, J.

Trafic de drogue, provocation délictueuse des agents de l'autorité et permission de la loi

D., 1992, chron. pp. 231-232**Pradel, J.**

Observations brèves sur une loi à refaire,

D., 1993, chron. p. 40**Pradel, J.***Droit pénal comparé*

Parijs, Dalloz, 1995

Pradel, J.

De l'enquête pénale proactive; suggestions pour un statut légal

D., 1998, chron. pp. 57-60**Pradel, J.**

La procédure pénale française à l'aube du troisième millénaire

D., 2000a, chron. pp. 1-9**Pradel, J.**

Encore une tornade sur notre procédure pénale avec la loi du 15 juin 2000

D., 2000b, nr. 26, pp. V-VI**Pradel, J., F. Casorla (red.)***Code de procédure pénale 2001*

Parijs, Dalloz, 2000

Pradel, J., J.-P. Laborde

Du ministère public en matière pénale; à l'heure d'une éventuelle autonomie?

D., 1997

Prakke, L., C.A.J.M. Kortmann (red.)

Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen
Deventer, Kluwer, 1993 (4e druk)

Quéré, S.

Règlements de comptes dans le Grand-Sud

MCC, 1999

Quillé, M.

Stratégies développées en France par la police judiciaire pour lutter contre la criminalité organisée. In: *Criminalité organisée et ordre dans la société, Aix-en-Provence, PU Aix*

Marseille, 1997, pp. 179-195

Quillé, M.

Le crime organisé: du mythe à la réalité
Rev. pénit., 1999a, nr. 1, pp. 32-39

Quillé, M.

Les démocraties sont-elles désarmées face au crime organisé?

La Tribune du commissaire de police, SCHFPN, nr. 73, april 1999b, pp. 15-16

Rassat, M.-L.

Le ministère public entre son passé et son avenir

Parijs, LGDJ, 1967

Raufer, X., S. Quéré

Machines à sous et criminalisation en France

MCC, 1999, p. 6

Raufer, X., S. Quéré

Le crime organisé

Parijs, PUF, 2000

Recht Vooruit

Samenwerking in het Hazeldonk-overleg
Recht Vooruit, 1998, nr. 3, pp. 6-7

Renaut, M.-H.

Les avatars de l'interdiction de séjour
Rev.sc.crim., 2001, pp. 307-324

Schomburg, W.

Are we on the road to a European law-enforcement area? International cooperation in criminal matters. What place for justice?

European journal of crime, criminal law and criminal justice, 2000, nr. 8, pp. 51-60

Schreuders, M.M., F.W.M. Huls, W.M. Garnier, K.E. Swierstra

Criminaliteit en rechtshandhaving 1999; ontwikkelingen en samenhangen

Den Haag, Ministerie van Justitie, CBS, 1999

Smet, B. de

Internationale samenwerking in strafzaken tussen angelsaksische en continentale landen

Antwerpen, Intersentia, 1999

Stamhuis, E.F.

De strafvorderlijke regeling van het vooronderzoek; inzet van de rechter in het vooronderzoek

Groningen, 1998

Stamhuis, E.F., A.E. Hartevelde

De rechterlijke bemoeienis met het strafvorderlijk vooronderzoek. Werkdocument *Congres Sv2001*, Tilburg, 23-11-2000

Stéfani, G., G. Levasseur, B. Bouloc

Procédure pénale

Parijs, Dalloz, 1993 (15e druk), 1996 (16e druk)

Tak, P.J.P. (red.)

Heimelijke opsporing in de Europese Unie
Groningen, Intersentia, 2000

Terlouw, G.J., U. Aron

Twee jaar MOT

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1996

Onderzoek en beleid, nr. 158

Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden (TCEO)

Kamerstukken II, 1998-1999,
26 269, nrs. 4-5

Unit Synthetische drugs

Jaarverslag 1999

Eindhoven/'s-Hertogenbosch, 2000

Vasseur, V.

Médecin-chef à la prison de la Santé
Parijs, Le Cherche-Midi, 2000

Vaubailon, M.

Politiques de poursuite en matière
d'usage et de trafic de stupéfiants
Rev.sc.crim., 1997, p. 40

Verrest, P.A.M.

*De bevoegdheden en
verantwoordelijkheden in het Franse en
Nederlandse vooronderzoek in strafzaken*
Nijmegen, KU Nijmegen, 1997
(doctoraalscriptie)

Verrest, P.

La réforme du ministère public aux Pays-
Bas
Le Soit-Transmis, nr. 2, 2000a, pp. 10-11

Verrest, P.A.M.

*De sturing en controle van de politie in het
Franse en Nederlandse vooronderzoek in
strafzaken*
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC,
2000b

Onderzoeknotities, nr. 2000/3

Verrest, P.

Frankrijk. In: P.J.P. Tak (red.), *Heimelijke
opsporing in de Europese Unie*
Groningen, Intersentia, 2000c,
pp. 339-385

Verrest, P.

The French public prosecution service
*European journal of crime, criminal law
and criminal justice*, 2000d, pp. 210-244

Zweigert, K., H. Kötz

Einführung in die Rechtsvergleichung
Tübingen, Mohr, 1996 (3e druk)

Franse internetsites:

Justitie en politie:

- www.justice.gouv.fr
(Ministère de la Justice)
- www.intérieur.gouv.fr/police
(Police nationale)
- www.défense.gouv.fr/gendarmerie
(Gendarmerie nationale)
- www.finances.gouv.fr/douanes
(Douanerecherche, TRACFIN)
- www.premier-ministre.gouv.fr
(CSI)

Drugsbeleid:

- www.drogues.gouv.fr
(MILDT, OFDT)
- www.légifrance.gouv.fr
- www.assemblée-nationale.fr

Jurisprudentie:

- www.légifrance.gouv.fr
- www.courdecassation.fr
- www.conseil-constitutionnel.fr

Media:

- www.lemonde.fr
- www.afp.com

Onderzoek:

- www.u-paris2.fr/mcc
- www.msh-paris.fr/cesdip
- www.gip-recherche-justice.fr
- www.juripole.u-nancy.fr

*Overige gebruikte literatuur***Administration pénitentiaire**

Circulaire AP 98-03 GA3, 19-03-1998

Casorla, F.

Le procureur de la République et la mise en état des affaires pénales

Poitiers, 1981

Ceaux, P.

La guerre des machines à sous dans le milieu marseillais

Le Monde, 17-09-1999

Chambon, F.

La lutte contre l'insécurité, entre enjeu public et dérives commerciales

Le Monde, 29/30-10-2000

Cleiren, C.P.M., J.F. Nijboer

Tekst & Commentaar Strafvordering

Deventer, Kluwer, 1999 (3e druk)

Clément, G., J.-P. Vicentini

L'écoute incidente, genèse d'une poursuite

Rev.sc.crim., 1997, pp. 597-609

Clément Mazetier, S., S. Portelli

La réforme de l'instruction: des réalités aux libertés

Gaz.Pal., 1998, doct., pp. 902-906

Corstens, G.J.M., P.J.P. Tak

Het Openbaar Ministerie

Zwolle, Tjeenk Willink, 1982

Girault, C.

Le droit pénal à l'épreuve de l'organisation criminelle

Rev.sc.crim., 1998, pp. 715-722

Josserand, S.

L'impartialité du magistrat en procédure pénale

Parijs, LGDJ, 1998

Koers, J.

Internationale samenwerking, georganiseerde criminaliteit en

deskundigheidsbevordering. In: *Greep op de misdaad; opstellen over de aanpak van de zware, georganiseerde criminaliteit*
Den Haag, OM Voorlichting, 1997, pp. 60-65

Le Gunehec, F.

Présentation de la loi no. 99-515 du 23 juin 1999

JCP, 1999, act., pp. 1327-1329

Le Gunehec, F.

Loi nr 2000-516 du 15 juin 2000

renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes; première partie

JCP, 2000, nr. 26

Le Gunehec, F.

Loi nr 2000-516 du 15 juin 2000

renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes; quatrième partie

JCP, 2000, nr. 29

Lemesle, L.

Police-Justice: quels rapports? Bijdrage aan *Congres Univ. Nancy II*, Nancy 17-11-1997 (actes, internet)

Marcadier, L.

De l'urgente nécessité de définir la notion de crime organisé

Le Soit-Transmis, nr. 1, 1999, p. 9

Martin, R.

La Convention '99 des avocats

JCP, 1999, act., nr. 45-46, pp. 2013-2014

Mayaud, Y. (red.)

Code pénal 1999

Parijs, Dalloz, 1998

Michiels, F.C.M.A., J. Naeyé,

A.B. Blomberg, J.L.M. Boek (red.)

Artikelsgewijs commentaar Politiewet 1993
Den Haag, VUGA, 1997

Ministerie van VWS

La politique en matière de drogue aux Pays-Bas; continuité et changement
Rijswijk, 1995

Morel, J.

La cellule interministérielle de liaison sur la délinquance itinéraire
Rev. de la Gendarmerie nationale, 1999, nr. 1-2, pp. 149-150

Queloz, N.

Les actions internationales de lutte contre la criminalité organisée
Rev.sc.crim., 1997, pp. 765-788

Revue de la Gendarmerie nationale

1999, nr. 190-191, p. 37

Sabatier, M.

Criminalité organisée et ordre dans la société
Annales internationales de criminologie, jrg. 34, nr. 1/2, 1996, pp. 117-118

Steen, A.J.M.

In: H.G. van de Bunt, E. Niemeijer (red.), *Honderd jaar Rijksrecherche*
Den Haag, Sdu, 1997, pp. 137-139

Tak, P.J.P., J.A.W. Lensing

Het vooronderzoek rechtsvergelijkend onderzocht
Arnhem, Gouda Quint, 1990

Bijlage 1

Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter

| | |
|---------------------|---|
| prof. mr. Y. Buruma | gewoon hoogleraar straf(proces)recht, KU Nijmegen |
|---------------------|---|

Leden

| | |
|----------------------------|--|
| mr. drs. B.F. Keulen | Directie Wetgeving, ministerie van Justitie |
| mr. M.R.B. Mos | Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid, ministerie van Justitie |
| mr. E.E. van der Bijl | officier van justitie, Directie Opsporingsbeleid, ministerie van Justitie |
| mr. P.C. Kortenhorst | magistrat de liaison voor Nederland bij het Franse ministerie van Justitie te Parijs; vanaf januari 2001 officier van justitie te Maastricht |
| prof. dr. H.G. van de Bunt | gewoon hoogleraar criminologie, VU Amsterdam en Erasmusuniversiteit Rotterdam (vanaf september 2000) |
| mr. dr. E. Niemeijer | WODC, ministerie van Justitie |

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewde personen

Met een groot aantal van de genoemde personen is meerdere malen gesproken.

Voor het onderzoek naar het Franse recht:

- vijf beleidsambtenaren van het Ministère de la Justice
- een lid van de CSM
- een secretaris van de CSM
- de secretaris-generaal van het Cour de cassation
- de Nederlandse magistrat de liaison
- de Nederlandse CRI-liaison
- een voorzitter van het Cour d'Assises
- twee raadsheren van de Chambre d'Accusation
- twee rechters van de strafkamer van het TGI
- zeven rechters-commissarissen
- twee advocaten-generaal
- vier hoofdofficieren van justitie
- zeven officieren van justitie
- drie politiefunctionarissen
- een strafrechtadvocaat
- drie hoogleraren straf(proces)recht
- de nationaal expert bij het raadssecretariaat EU

Voor het onderzoek naar het Nederlandse recht:

- acht beleidsambtenaren van het ministerie van Justitie
- twee Franse magistrats de liaison
- een raadsheer bij de Hoge Raad der Nederlanden
- drie rechters-commissarissen
- de hoofdofficier van het Landelijk Parket
- een fungerend hoofdofficier van justitie
- drie officieren van justitie
- twee parketsecretarissen
- een politiefunctionaris
- lid Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij EU
- de nationaal expert bij het raadssecretariaat EU

Korte bespiegeling over een Frans-Nederlands joint team

Bij het functioneren van het Frans-Nederlandse joint team spelen nog andere problemen dan (het ontbreken van) de rechtsgrondslag voor het optreden. Het betreft niet alleen de onvolkomenheden die we hebben waargenomen in de rechtshulprelatie tussen Frankrijk en Nederland, maar vooral ook de verschillen die we zijn tegengekomen in ons onderzoek naar de andere aspecten van de rol van de officier van justitie en de rechter-commissaris. In de eerste fase, waarin aan Franse en Nederlandse kant gescheiden wordt gewerkt, is er geen wezenlijk verschil met de situatie in grote rechtshulpverzoeken. Als er iets intensiever in gemeenschappelijk teams wordt samengewerkt komt er een aantal verschillen naar voren, waarvan ik er hieronder enkele summier zal beschrijven.

De dagelijkse praktijk van het joint team

Projectmatig werken

In de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit wordt in Frankrijk veel minder projectmatig gewerkt dan in Nederland. Zelfs de Franse kernteams werken niet zuiver projectmatig. Er is in Frankrijk verder veel minder aandacht voor de voorbereiding van projecten. Deelneming van het Openbaar Ministerie daaraan is in Frankrijk onbekend.

Bij meer concrete samenwerking binnen het team zal een model moeten worden gevonden waar de Franse en Nederlandse deelnemers zich in kunnen vinden.

Doelstellingen voor het onderzoek

De eerste kwestie die hier eigenlijk opgelost zou moeten worden is de keuze van de plaats waar de verdachten vervolgd zullen worden. In beide landen wordt bij het zoeken naar 'effectiviteit' in het onderzoek wellicht gemikt op andere (soorten) strafbepalingen.

Het is dus aan te bevelen om zo vroeg mogelijk afspraken te maken over de plaats waar vervolgd wordt; misschien zelfs op een moment dat het hier eigenlijk nog te vroeg voor is.

Opsporingsbevoegdheden

Het gebrek aan regelgeving op het gebied van opsporingsbevoegdheden in Frankrijk kan tot onduidelijkheid leiden. Daarnaast is de politie in Frankrijk door de Franse jurispruden-

tie minder doordringen van de noodzaak om voor het gebruik van opsporingsmethoden toestemming te vragen en de toepassing te melden in het dossier (2.3.7, 13.1.6).

Een analyse van de verschillen op dit gebied en een goede communicatie hierover kunnen problemen in de fase van berechting voorkomen.

Kader voor het onderzoek

Zodra er een telefoontap nodig is (waarschijnlijk al zeer vroeg, omdat het onderzoek aanvangt met een combinatie van observatie en taps) zal er in Frankrijk een gerechtelijk vooronderzoek geopend moeten worden. Dit heeft allerlei gevolgen, onder andere voor het feitencomplex en de grenzen van het onderzoek (13.1.3). De leiding van het onderzoek komt in handen van een relatief-competente rechter-commissaris.

Leiding van het onderzoek

De rechter-commissaris zal aan Franse kant het onderzoek leiden. Hij neemt de opsporings- en vervolgingsbeslissingen in het onderzoek niet op basis van het opportuniteitsbeginsel, maar in rechte of op basis van doelmatigheid. De rechter-commissaris is bovendien niet te beïnvloeden door aanwijzingen van de minister van Justitie.

Het is belangrijk rekening te houden met de positie van de Franse rechter-commissaris in het strafproces, en met zijn specifieke eigenschappen bij sturing en controle van de politie, bij het nemen van opsporings- en vervolgingsbeslissingen en in de internationale samenwerking.

Sturing van de politie

De sturing door de Franse rechter-commissaris kan per onderzoek zeer verschillen (11.1.2); voor elk onderzoek wordt ad hoc een figuur geconstrueerd. Ook in de fase voor opening van het gerechtelijk vooronderzoek is de sturing in Frankrijk anders dan in Nederland. De Franse officier van justitie wordt minder bij de zaak betrokken en heeft niet de gewoonte de politie intensief of gedurende langere tijd te sturen (11.1.1). In Frankrijk bestaan geen teamofficieren.

De instelling van teamofficieren stuit in Frankrijk op verzet van de politie; rechters-commissarissen zijn moeilijk aan een team te verbinden. Toch lijkt het goed om magistraten met een zekere ervaring met internationale samenwerking en onderzoek naar zware en georganiseerde criminaliteit de zaken van het team te laten begeleiden. Dit zou kunnen door gespecialiseerde officieren van justitie en rechters-commissarissen rond het team te positioneren, eventueel in de vorm van concurrente competentie voor enkele Franse arrondissementsparketten voor de zaken die het team behandelt. In Nederland is een teamofficier van justitie aan te bevelen.

Beslissing over vervolging

De opening van een gerechtelijk vooronderzoek impliceert in Frankrijk dat de rechter-commissaris een beslissing neemt over verdere vervolging van de verdachten.

Bij deze beslissing zijn geen opportuniteitsoverwegingen mogelijk. Ook hier is er goede reden om zo mogelijk voorafgaande aan de opening van het gerechtelijk vooronderzoek te beslissen waar de verdachten vervolgd moeten worden.

Plaats van vervolging

Het is om meerdere redenen verstandig om voor de vervolging of berechting van zaken die voortkomen uit het onderzoek van het joint team een vorm van centralisatie in Frankrijk en Nederland te creëren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen naar analogie van de regeling die bij de rechtbank Rotterdam voorziet in een concurrente competentie voor de zaken van het Landelijk Parket. In Frankrijk is een dergelijke regeling alleen bekend bij terrorisme (10.1.1).

Nog beter zou het zijn om de berechting en de concurrente competentie voor het leiden van het onderzoek op dezelfde plaatsen te concentreren.

Forumshopping

Wanneer het joint team hechter gaat samenwerken krijgt het te maken met het recht in beide landen tegelijk, en dus ook met de verschillen die ik hierboven bij wijze van voorbeeld kort uiteengezet heb. Het joint team zal in die situatie moeten leven met veel uiteenlopende bepalingen en verschillende situaties in beide landen. Dit vormt een belangrijke beperking in het handelen: het team kan in opsporing en vervolging niet altijd de meest logische weg bewandelen, maar wordt min of meer gedwongen tot het maken van keuzes om de gunstigste situatie te bewerkstelligen. We zouden dit kunnen aanduiden als *passief forumshoppen*.

In het streven naar effectief optreden, dat inherent is aan politieoptreden bij de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit (13.2.2), zal het team – aangespoord door het passief forumshoppen – zelf ook actief op zoek gaan naar de in tactisch opzicht gunstigste bepaling in het Franse of Nederlandse recht: naar bevoegdheden die slechts in één van beide landen bestaan, of naar de strafbepalingen waarvoor de hoogste straffen staan. De leiding van het onderzoek op basis van relatieve competentie kan in drugsonderzoek ook keuzemogelijkheden bieden: het team zal de voorkeur geven aan een rechter-commissaris met wie het om verschillende redenen graag samenwerkt. Het joint team zal zich dus ongetwijfeld ook bezighouden met *actief forumshoppen*.

Een voorbeeld hiervan is het onderscheppen van crimineel geld in een land waar, in tegenstelling tot in Nederland, met betrekking tot witwassen een omkering van de bewijslast bestaat.

Forumshoppen blijkt in mijn onderzoek al lang een bestaande praktijk in de internationale rechtshulp in strafzaken. Het is inherent aan de vereiste van effectief optreden, aan de mobiliteit van daders en hun bezigheden en aan de uiteenlopende bevoegdheden en strafbepalingen. De gedragingen van de verdachte moeten worden aangehouden als juridisch uitgangspunt bij het beoordelen van forumshoppen. Uitlokking of andere fundamentele schendingen van de rechten van de verdachte, zoals het verzoeken om toepassing in het buitenland, van in eigen land onrechtmatige opsporingsmethoden.

Een voorbeeld hiervan is het verzoek aan een verdachte om, in het kader van een pseudokoop, drugs te leveren in een land waar hogere straffen voor drugshandel gelden. Indien de verdachte hier geen voorbestemde wil toe had en wordt overgehaald, is er sprake van uitlokking en een laakbare vorm van actief forumshoppen.

Het vooronderzoek in strafzaken geniet veel aandacht. De stijging van het aantal af te handelen zaken, de intensivering van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en de internationalisering van de strafrechtspleging stellen ons recht op de proef. Landen om ons heen worden ook geconfronteerd met deze ontwikkelingen. Dit is reden om een vergelijking te maken met een land waar we veel mee te maken hebben, maar slechts weinig literatuur over hebben, hoewel ons strafrecht er zijn oorsprong heeft.

Dit rapport geeft een uitgebreide inleiding in het Franse recht en de praktijk. Daarna worden het Franse en Nederlandse recht vergeleken, met de rol van de officier van justitie en rechter-commissaris als middelpunt.

Aan bod komen hun positie in het strafproces, de sturing en controle van de politie, opsporings- en vervolgingsbeslissingen en tenslotte de internationale rechtshulp. De verschillen blijken groot, en liggen op andere punten dan verwacht.